Iniciativa Bitácula es un programa que pretende reforzar las conexiones entre Universidad, organizaciones del Tercer Sector de Acción Social y otros actores públicos comprometidos con la justicia social y la lucha contra la pobreza y la exclusión. Esta Iniciativa nace en 2013 desde la Universidad Pablo de Olavide y la Mesa del Tercer Sector de Andalucía, para ir concretándose mediante colaboraciones en asuntos de interés común como investigación social, aprendizaje servicio, formación, etc.

De esta línea de trabajo conjunta nace Bitácula-Banco de Saberes, como espacio dedicado al análisis y reflexión conjunta de expertos/as de entidades del tercer sector, docentes, investigadores/as y agentes con responsabilidad en el diseño y gestión de políticas sociales. Pretendemos con este proyecto contribuir a la búsqueda de respuestas, orientaciones y criterios de acción que permitan un mejor abordaje de las políticas e intervenciones sociales.

Las transformaciones sociales habidas en los últimos años y la intensificación con la crisis de diversos procesos de fragmentación social han puesto en el centro del debate la necesidad de explorar nuevas estrategias relacionales, nuevos modos de gestión y nuevos enfoques de intervención social. Así, en el transcurso de los años 2015 y 2016, Bitácula-Banco de Saberes se ha centrado en una temática de interés común, la innovación social; para ello se organizaron 3 seminarios a lo largo de estos dos años dedicados al análisis de diferentes aspectos relacionados con la misma.

En estos seminarios hemos compartido percepciones, conocimientos y experiencias sobre el valor de las herramientas de innovación social en el ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión, centrándonos de modo específico en la realidad andaluza.

- Seminario 1º, titulado "Innovación Social. ¿Hacia dónde?", dirigido por Fernando Fantova, el 7 de mayo de 2015 en el Centro de Recursos Luis Braille de la ONCE.

- Seminario 2º, titulado "Gobernanza con participación", dirigido por Antonio Moreno, el 8 de octubre de 2015 en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.
- Seminario 3º, titulado "La innovación social y políticas para la inclusión en la ciudad", dirigido por Ricard Goma, el 31 de marzo de 2016 en la sede de la Fundación Cajasol en Sevilla

Y por último, realizamos este cuarto y último seminario de cierre y devolución de lo aprendido en forma de Cuaderno Bitácula, en donde se recoge tanto lo aportado por los facilitadores de las sesiones como lo reflexionado de manera compartida por los asistentes.

Se cierra así este primer Ciclo del Banco de Saberes de Bitácula, dedicado a la Innovación Social, para continuar iniciando otros muchos que deriven de los interrogantes y necesidades que hoy planteamos entre todos.

iniciativa bitácula

Gracias a todos y a todas por participar y reflexionar con nosotros.

Elodia Hernández León
Vicerrectora de Estudiantes, Cultura y Compromiso Social.
Universidad Pablo de Olavide.

Manuel Sánchez Montero
Presidente
Mesa del Tercer Sector en Andalucia.

INNOVACIÓN SOCIAL EN POLÍTICAS SOCIALES



Fernando Fantova

Consultor social

iniciativa
bitácula



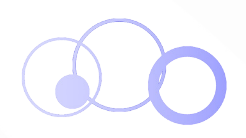
Presentación

Este es un documento base en el que se pretenden ofrecer conceptos y contenidos para el debate a realizar en un seminario presencial previsto para el 7 de mayo de 2015. En él, en buena medida se toman, reelaboran y reestructuran fragmentos de un libro reciente (Fantova, 2014) intentando responder, sucesivamente, a las siguientes preguntas:

- ¿A qué nos referimos al hablar de innovación social y cuál es su aportación en el campo de las políticas sociales?
- ¿Cuál es el estatuto y el papel de la acción voluntaria y la iniciativa social (del tercer sector) en el ámbito de las políticas sociales?
- ¿Cómo podrían actuar e interactuar los diversos agentes en el seno de las 6 dinámicas de innovación en materia de políticas sociales?
- ¿Cuáles serían en este momento las principales líneas de innovación que pudieran plantearse en políticas sociales en nuestro entorno?

El seminario se inscribe en la Iniciativa Bitácula, que pretende dinamizar las relaciones entre la universidad y el tercer sector de cara a la mejora e innovación en el ámbito de la intervención y las políticas sociales. El autor comparte las elaboraciones y hallazgos fruto de su experiencia y revisión de la literatura de referencia, abierto a interacciones antes y después de la sesión presencial (por Internet) y en ella.

¿A qué nos referimos al hablar de innovación social y cuál es su aportación en el campo de las políticas sociales?



Cabe identificar la innovación social como un enfoque desde el que se vienen haciendo en los últimos años un buen número de planteamientos y propuestas que, implícita o explícitamente, se refieren al ámbito de la política social. Se trata, ciertamente, de una corriente muy heterogénea con aportaciones que, frecuentemente, no se presentan en o para la comunidad institucional y profesional (más tradicional o estructurada) de las políticas sociales. Suelen ser iniciativas de corte participativo, usualmente vinculadas a innovaciones tecnológicas y comunidades virtuales, impulsadas desde el trabajo en red y la hibridación entre tradiciones y realidades organizacionales (en clave muchas veces de emprendimiento social), planteadas a menudo como proyectos piloto o prototipos que pudieran luego llevarse a una escala mayor (Morales, 2009: 13). Cabe decir, en todo caso, que, posiblemente, en la innovación social, ni están todos los que son ni son todos los que están.

Desde las instituciones europeas se señala que las innovaciones sociales son innovaciones que son sociales tanto en sus fines como en sus medios: son innovaciones que no sólo son buenas para la sociedad sino que potencian la capacidad de los individuos para actuar. Se señala que estimular la innovación, el emprendimiento y la sociedad basada en el conocimiento está en el corazón de la Estrategia Europa 2020.

Cabe entender que en ocasiones se hable de innovación social por oposición a aquella que tiene significado económico, frecuentemente de tipo tecnológico (es decir, referida a la manera estructurada de hacer las cosas aplicando conocimiento, principalmente científico). Sin embargo, no hay razón para que una innovación de tipo tecnológico y con valor económico no pueda ser, a la vez, social.

Desde el ámbito de la política social ha de reconocerse que hay innovaciones sociales que han llegado desde otros ámbitos, quizá con poco conocimiento de las trayectorias y discursos previos de la política social, que, sin embargo, han sido eficaces e inspiradoras. Un ejemplo interesante sería el del mundo, el discurso, la comunidad y las herramientas del diseño (design thinking, la forma de pensar que se usa en el diseño), que extienden su influencia y aplicación, bajo la bandera de la innovación (y frecuentemente de la innovación social), a territorios cada vez más lejanos de sus iniciales dominios. Los planteamientos del llamado diseño social po-

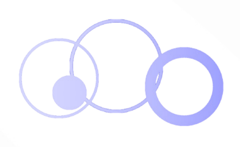


nen el énfasis en la escucha a las personas consumidoras, usuarias o destinatarias (leading users) y en general a todo agente (hablándose de innovación abierta, coproducción, y cocreación); promueven intencional, activa, colaborativa y reticularmente la creatividad; juegan con la visualización de los sistemas y las soluciones; y trabajan con procesos de prototipado y experimentación rápida.

En todo caso, la debilidad principal que, para la política social, tendrían las propuestas de la innovación social reside, posiblemente, en su limitada conexión con las aportaciones y métodos de la tradición o la comunidad de pensamiento, investigación y práctica sobre política social. Esto hace que las aportaciones de la innovación social no sean siempre tan rigurosas (ni en ocasiones tan novedosas) como sería deseable. Por otra parte no es infrecuente que las propuestas de la innovación social tengan un carácter mercantilizador o remercantilizador de la política social, debido posiblemente al frecuente origen o encuadramiento empresarial de las personas que las hacen. No es inusual un salto sin red desde el pensamiento sobre gestión empresarial al pensamiento sobre política pública, sin suficiente conciencia acerca de la necesidad de hacerse cargo, intelectual y disciplinariamente, de los requerimientos que supone cambiar de cancha de juego.



¿Cuál es el estatuto y el papel de la acción voluntaria y la iniciativa social (del tercer sector) en el ámbito de las políticas sociales?



En el esquema que proponemos para identificar y relacionar las esferas en las que se diferencia la vida social (o los agentes implicados en el bienestar de las personas) se identifican cuatro (comunitaria, estatal, mercantil y solidaria), que corresponderían, a su vez, a cuatro tipos o categorías de bienes (relacionales, públicos, privados, comunes). Ello, más allá de opciones conceptuales o terminológicas más o menos discutibles, supone reconocer un estatuto o papel llamativamente relevante al mundo de lo que llamaríamos, indistintamente, iniciativa social, sector voluntario, organizaciones solidarias o tercer sector. Se trata de un entramado de entidades de la sociedad civil que a veces denominamos en forma negativa como no lucrativas o no gubernamentales.

En este momento, más que una definición o delimitación precisa de este tipo y conjunto de organizaciones, interesa hacer plausible la idea de que representan una dinámica de funcionamiento, una lógica de acción, un agente para el bienestar o una esfera de la vida social suficientemente peculiar y diferenciada de las otras tres (Estado, mercado y comunidad). En la medida en que esa idea o visión sea aceptable, se podrá empezar a proponer, también, la dedicación de energías y recursos a configurar e implementar una política pública que intente contribuir a su fortalecimiento, desarrollo, mejora y potenciación y que esa política merezca ser considerada como una de las cuatro grandes políticas transversales. Por otra parte, el significado y valor que demos a esta esfera nos indicará en qué medida y sentido su fomento es una política social.

En la representación gráfica clásica de Victor Pestoff, la esfera del sector voluntario, la iniciativa social o las organizaciones solidarias queda en medio, con fronteras con la comunidad, el mercado y el Estado. Nos parece sugerente esa ubicación que a veces hemos comparado con la de una estación intermodal, que se relaciona simultáneamente con los otros tres espacios de los que proceden y a los que van diversos flujos. Posiblemente esas fronteras son más bien difusas o porosas y no es fácil trazar las líneas rojas en las que acaba el sector solidario y donde comienza cualquiera de los otros tres; y seguramente hay organizaciones voluntarias o iniciativas solidarias más cercanas a la esfera económica, a la esfera política o a la esfera comunitaria. Se diría que la iniciativa social adquiere y muestra densidad e identidad en la medida en que se diferencia de las otras esferas, pero sólo puede



hacerlo, paradójicamente, acercándose a ellas, relacionándose con ellas. Y por ello puede ocurrir que las entidades voluntarias

- Por la atracción fatal de la esfera del mercado, se mercantilicen, perdiendo base o enraizamiento comunitario y significatividad e impacto político.

- Por el abrazo del oso de la esfera del Estado, se burocraticen, perdiendo base o enraizamiento comunitario y autonomía y sostenibilidad económica.

- Por la llamada del establo caliente de la esfera comunitaria, se disuelvan, perdiendo significatividad e impacto político y autonomía y sostenibilidad económica.

Sin embargo, también puede ocurrir (y ocurre) que, en una relación sinérgica con los otros tipos de agentes (públicos, mercantiles y comunitarios) y con otros agentes del tercer sector, las organizaciones solidarias se afirmen y perfeccionen en sus señas de identidad (o en su caso, alternativamente, que se transformen en otro tipo de agente, que crucen la frontera). Se ha hablado del tercer sector como un sistema intermediario en el que se produce una hibridación o mixtura entre elementos que lo aproximan a cada una de las otras tres esferas, de suerte que, finalmente, emerge con personalidad propia y diferenciada de ellas. Como dicen Adalbert Evers y Jean Louis Laville, "no hay duda de que en Europa se hace énfasis en la dimensión de intermediación del tercer sector. Esto va de la mano con un fuerte énfasis puesto en la naturaleza fundamentalmente abierta, mixta y pluralista del tercer sector (…). Comparada con los Estados Unidos de América, en Europa ha habido un énfasis más fuerte en ver al tercer sector como parte de un mix de bienestar o de una economía mixta del bienestar (…). Esto ha llevado a una visión del tercer sector como embebido en el marco de un sistema tripolar de mercado, Estado y comunidades" (Evers y Laville, 2004: 14).

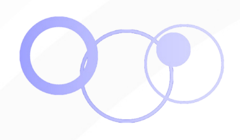
Si la lógica de funcionamiento en la esfera estatal tiene que ver con el derecho y la redistribución; si la dinámica de acción en la esfera mercantil tiene que ver con el intercambio (oneroso); si el valor añadido en la esfera comunitaria tiene que ver con el don y la reciprocidad; podremos hablar de una esfera de la iniciativa social, diferenciada de las otras tres, si su lógica de funcionamiento o dinámica de acción (que tendría que ver con la solidaridad) está suficientemente diferenciada, si aporta un valor añadido que las otras tres no pueden aportar (Evers y Laville, 2004: 20).

Nos encontramos, por tanto, ante un conjunto, enjambre o entramado heterogéneo de iniciativas, entidades y organizaciones que hunde sus raíces en el pasado aunque en cada momento histórico y entorno geográfico pueda adoptar configuraciones y denominaciones diferentes, de las cuales, por otra parte, tanto las propias entidades como sus entornos pueden tener mayor o menor conciencia. Entendemos, en todo caso, que la emergencia de entidades voluntarias de la sociedad civil, el surgimiento de la iniciativa social de organizaciones solidarias, responde a lógicas profundas específicas y propias que han existido desde tiempo atrás (no a fallos más o menos coyunturales o estructurales de otros agentes o dinámicas) y es expresión, en cada momento histórico (y en éste) de reflexividad social, de capacidad

de respuesta ante la complejidad, de aumento de la capacidad instalada agregada y sinérgica para hacer frente a las vulnerabilidades sociales y proteger y promover el bienestar. La realidad constatable en cada lugar y momento concreto dirá en qué medida se verifica o se desvirtúa esa promesa. Puede ser considerada una promesa exagerada, incumplida o incumplible, pero, como mínimo, merece la pena dedicarle atención, darle una oportunidad.

Esta esfera sería la encargada de la gestión de los bienes comunes, en tanto que bienes que, a diferencia de los relacionales, necesitan algún tipo de organización estructurada formalmente que los gestione (y en la medida en que los diferenciamos de los bienes públicos, encomendados al Estado y de los privados, que se intercambian en el mercado). César Rendueles, evocando la obra de Elinor Ostrom (Premio Nobel de Economía en 2009, referencia en el estudio de los bienes comunes) recuerda que “una de las claves de los RUC [Recursos de Uso Común] es lo que Ostrom llama ‘creaciones autoincrementales’, que se dan en el proceso de elaboración de las instituciones que los regulan. La idea es que el proceso de creación institucional inicia un dinámica de aprendizaje que retroalimenta las propias instituciones” (Rendueles, 2013: 115). Ostrom estudia los mecanismos organizativos (no estatales y no mercantiles) que permiten el gobierno y la gestión de los bienes comunes.

Resulta sugerente repensar conjuntamente el concepto de tercer sector con el de bienes comunes, proponiendo que este tipo de fórmulas organizativas de la iniciativa social sería precisamente el que permite tratar los bienes (intangibles o tangibles) como comunes, del mismo modo que el mercado es la institución que permite tratarlos como privados, el Estado como públicos y la comunidad como relacionales. Hacer hueco (conceptual y operativamente) a este sector solidario debiera contribuir a la creación de mayor valor social agregado (valor político, económico, relacional, en definitiva social), debiera permitir configurar cadenas de valor más participativas, transparentes y sostenibles; incrementando la visibilidad, trazabilidad y confiabilidad de los procesos sociales. La gestión de algunos bienes como comunes, sinérgica, en principio, con la gestión de bienes públicos, privados y relacionales, se traduciría en procesos complejos que atravesarían las diferentes esferas y el conjunto de la vida social generando capital relacional (o social), capital económico (o financiero) y capital político (muy relacionado con el capital simbólico).



¿Cómo podrían actuar e interactuar los diversos agentes en el seno de las dinámicas de innovación en materia de políticas sociales?

El conocimiento, el saber, se construye en redes y comunidades en las que necesariamente han de encontrarse personas y organizaciones con perfiles, posiciones y funciones diferentes, cada una de las cuales puede estar más centrada en alguno de los eslabones de la cadena de valor de la gestión del conocimiento. Reivindicamos, por tanto, el estatuto epistemológico de los diversos tipos de saberes: ciertamente de aquel (más teórico o más aplicado) que viene producido por procesos de investigación científica, de base empírica; y también del conocimiento tecnológico o metodológico que surge en los procesos de aplicación o utilización del conocimiento científico y que puede convertirse en innovación cuando es acogido y metabolizado profesional y socialmente.

Subrayamos, asimismo, el valor del saber que procede de la reflexión desde la práctica, recordando a Schön cuando afirma que "el estudio de la reflexión desde la acción tiene una importancia clave. El dilema del rigor o la relevancia puede ser resuelto si podemos desarrollar una epistemología de la práctica que sitúe la resolución técnica del problema dentro del contexto más amplio de una indagación reflexiva, muestre cómo la reflexión desde la acción puede ser rigurosa por propio derecho, y vincule el arte de la práctica, en la incertidumbre y el carácter único, con el arte de la investigación del científico" (Schön, 1998: 73). Si a las políticas sociales corresponde el conocimiento contenido o generado por las disciplinas y ciencias sociales, parece especialmente apropiada para este ámbito afirmar que "amplias zonas de la práctica presentan situaciones problemáticas que no se prestan a la ciencia aplicada" (Schön, 1998: 269). Por ello entendemos que el conocimiento técnico y la consiguiente innovación se forman también por sistematización a partir de la práctica y el saber hacer (know how).

Por otro lado, Demetrio Casado recuerda que "el conocimiento científico goza, en nuestra cultura, de muy alto aprecio como referencia para la acción. Pero la ciencia no nos revela el deber ser de las cosas. Los objetivos finales de las acciones formales pro bienestar no se encuentran en los conocimientos científicos, sino que hemos de inventarlos a partir de la ideología", haciendo referencia al conocimiento que se contiene en los principios y valores de aplicación más general o específica.

Es natural que, entre las personas y organizaciones implicadas en un área de conocimiento, haya una cierta división del trabajo. Parece lógico que el profesorado universitario o de otras instituciones académicas (como los miembros de institutos de pensamiento o think tanks), además de formar a su alumnado o audiencia, esté especialmente volcado en la investigación que procesa y produce evidencia y en la elaboración de conocimiento teórico, básico o aplicado. Pareciera normal, también, que profesionales de la consultoría o la asesoría y personas con responsabilidades técnicas o directivas que formulan y evalúan políticas beban de la documentación o literatura científica que los anteriores producen y, a la vez, sistematicen sus reflexiones a partir de la práctica elaborando conocimiento de carácter más técnico (tecnológico, metodológico) e innovador. Con las anteriores personas y organizaciones, a su vez, debieran interactuar quienes toman parte directamente en los procesos de decisión e implementación de las políticas con su saber hacer y su capacidad de reflexionar desde la práctica, aplicando y nutriendo los consensos técnicos o filosóficos de referencia; y, last but not least, completaría el cuadro el conjunto de la ciudadanía, portadora también de saberes.

Por todo ello, además de reivindicar el estatuto epistemológico de diferentes tipos de conocimiento o saber, concluiremos que, es necesario que se produzca una hibridación o mestizaje entre las diferentes formas de conocimiento: desde el saber hacer (cualidades, destrezas, pericia, competencias) de las personas más orientadas a la acción hasta el conocimiento teórico más puro de las instancias científicas de lo social.

Los sectores más estudiosos, investigadores o escritores tienden a percibir a quienes protagonizan la toma de decisiones políticas (o a los agentes que intentan influir en ella) como poco atentas a los productos de las instancias científicas o académicas e insuficientemente conscientes de la necesidad de que las tecnologías y procedimientos de la política social se apoyen en teorías consistentes, evidencia contrastada y conocimiento obtenido con métodos rigurosos. Desde los agentes más volcados a la acción, sin embargo, se plantea si no sería pertinente, quizá, que quienes formatean conocimiento se preguntaran si su producción intelectual tiene insuficiencias que dificultan su aplicación práctica. Se percibe, quizá, que personas que se presentan como expertas no son conscientes de determinados conflictos de interés o cuidadosas a la hora de diferenciar lo que dicen como científicas de lo que dicen como agentes políticos desde sus particulares orientaciones ideológicas, llegando a utilizar su condición académica como bandera de conveniencia para envolver opiniones netamente políticas y partidarias.

Nos resistimos a pensar, en todo caso, que estamos refiriéndonos a dos conocimientos totalmente diferentes sin conexión entre sí, uno teórico y otro práctico, uno puro y otro impuro, uno inmanente y otro contingente. La complejidad e impacto de la política social vuelve especialmente peligrosa una acción sin conocimiento (un pretendido saber hacer que fuera ajeno a otros saberes), a la vez que hace especialmente problemático un conocimiento sin acción (un pretendido saber alejado de las peculiaridades y contingencias de la acción).

El campo de las políticas sociales es un terreno en el que las personas consideradas expertas han de estar especialmente abiertas al diálogo y al contraste con



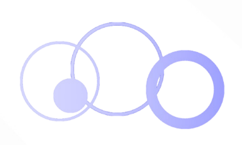
una amplia diversidad de personas, con otros muchos agentes interesados e implicados, debido al hecho de que, cuando hablamos de políticas sociales, nos referimos a bienes y situaciones que afectan de forma radical a la dignidad, bienestar y calidad de vida de cualquier persona y que muchas de ellas pueden tener opiniones, criterios y visiones al respecto. A la vez, los agentes de las políticas sociales realmente existentes reciben el reclamo para hacer, en mayor medida, una política basada en la evidencia y para interactuar de forma más intensa, abierta y sistemática con los productos y procesos de la gestión del conocimiento relevante para su accionar. La necesaria naturaleza híbrida y mestiza del conocimiento útil para la política social se justifica, de modo particular, por el hecho de que la viabilidad exitosa de la política social, como la de otras, depende en buena medida de su capacidad de articular lógicas que, frecuentemente, empujan en sentidos contrapuestos: la lógica técnica, la lógica jurídica, la lógica ética, la lógica administrativa, la lógica relacional, la lógica mediática y otras.

Sea como fuere, el conocimiento en materia de política social es un conocimiento que verifica su validez en la práctica real de diseño, implementación y evaluación de políticas. Aquel conocimiento que pretenda ser útil y utilizado en el mundo de la política social no puede desconocer las condiciones realmente existentes de presión, contingencia y complejidad en las que frecuentemente se hace política social. Superando críticamente la visión de la persona que toma las decisiones políticas como un agente racional que maximiza beneficios, se ha propuesto el concepto de racionalidad limitada para hacer referencia a la reducida capacidad de las personas y organizaciones para procesar información, normalmente distribuida de forma asimétrica, de cara a la toma de decisiones. Incluso se ha hablado del modelo del cubo de basura, que ofrece una imagen de la toma de decisiones más ceca del caos dinámico humano que del frío orden mecánico.

Sea como fuere, el área de conocimiento de la política social deberá encontrar un equilibrio entre la dinámica de construcción de un corpus de conocimiento suficientemente compartido y consensuado (mas allá o más acá de las obediencias políticas y orientaciones ideológicas) y la conciencia respetuosa del hecho inexorable de que en el momento en el que dicho conocimiento es utilizado y aplicado, necesariamente lo es a través de mediaciones netamente políticas e ideológicas, es decir, por parte de agentes que, obligatoriamente, adoptan trayectorias alternativas a las de otros agentes de signo político e ideológico diferente.

Esa tensión dialéctica entre el momento de la construcción de conocimiento sobre política social y el momento de la toma de decisiones y la acción politicosocial es clave para la mejora y fortalecimiento tanto del conocimiento como de la política. Es razonable apostar por un ejercicio de la política respetuoso de la autonomía del saber experto y atento a los productos de la comunidad científica y técnica, y, a la vez, por unas redes de conocimiento y aprendizaje sensibles a las contingencias y riesgos de la acción política y atentas a elaborar sus productos de la manera más adaptada y útil para su aplicación real. Ese equilibrio es difícil y no se logrará nunca a la perfección, pero tanto la madurez y homologabilidad del área de conocimiento como la eficacia y mejora del ejercicio real de la política social dependen de él.

¿Cuáles serían en este momento las principales líneas de innovación que pudieran plantearse en políticas sociales en nuestro entorno?



Vamos a señalar, aunque sea brevemente, cuáles consideramos que pueden ser algunas líneas para el progreso y la innovación en políticas sociales. Quisiéramos identificar y glosar algunos ejes temáticos en torno a los cuales podría ser interesante trabajar en los próximos años, en una labor de sistematización, investigación, desarrollo e innovación que pueda ofrecer a las personas con responsabilidades políticas respuestas a la altura de los retos que tiene planteados nuestra sociedad. Cabría expresar esas líneas o ejes con las siguientes cinco expresiones:

1. Gobernanza del bienestar basada en la evidencia.
2. Desarrollo territorial para un empleo de calidad.
3. Erradicación de la pobreza y disminución de la desigualdad económica.
4. Innovación sociosanitaria y convivencia comunitaria.
5. Sinergias entre lo público y lo común para un renovado contrato social.

El primero de los ejes o líneas es más instrumental o metodológico, los tres siguientes hacen referencia, relacionándolas, a diversas políticas específicas y el quinto es más global o general. Pasamos a presentarlos e ilustrarlos brevemente.

1. Gobernanza del bienestar basada en la evidencia

La medicina basada en la evidencia se basa en revisiones sistemáticas de investigaciones rigurosas y en la gestión de por procesos, sobre la base del consenso profesional, para poder optar por el camino más adecuado en cada caso, resistiéndose a las presiones espurias y sin caer en conflictos de interés. Se propone trasladar, en la medida en que sea posible, esa filosofía y metodología al terreno de las políticas públicas en búsqueda de estrategias robustas, aunque en el ámbito de la política social vamos a disponer en menor medida que en el campo específico de la medicina de investigaciones científicas rigurosas y hemos de incorporar en más ocasiones dosis de conocimiento experto, levantamiento de buenas prácti-



cas, expresión de satisfacción (o calidad percibida) por parte de los diversos agentes o información cuantitativa de diversas fuentes, en un equilibrio creativo entre el rigor y la relevancia. En cualquier caso, la política basada en la evidencia exige ir estructurando e institucionalizando la evaluación de políticas públicas con la mayor autonomía de funcionamiento e independencia de criterio que sea posible.

La labor de evaluación e investigación debiera ocuparse de los procesos operativos, los procesos de gestión y los procesos de gobierno y alimentarlos. Relevancia especial debe tener la investigación, desarrollo e innovación sobre los procesos operativos de cada política específica, en la medida en que constituyen su cadena básica de valor. Tal como hemos visto en varios de los ámbitos sectoriales, en los procesos operativos y, en particular, en los que tienen que ver con el diagnóstico, valoración o evaluación de las necesidades o situaciones de las personas, reside una de las claves para compatibilizar universalidad y personalización de las políticas. Por lo demás, la evaluación de las políticas (más o menos experimental, más o menos pluralista, más cuantitativa o más cualitativa, más formativa o más sumativa) deberá alcanzar a su diseño, resultados e impacto, permitiendo emitir juicios sobre su pertinencia, eficacia, efectividad y eficiencia, aunque las evaluaciones más ambiciosas son más costosas y difíciles y no debemos olvidar que el foco principal de la evaluación tiene que estar orientado al aprendizaje y a la mejora, aunque también ha de tener una dimensión de rendición de cuentas ante los diferentes agentes interesados o implicados.

La información procesada y entregada por la evaluación e investigación será, en todo caso, recibida por los diferentes agentes y, en lo tocante a la gobernanza de las políticas sociales y deberá nutrir procesos transparentes y dialógicos tan abiertos y eficientes como sea posible, combinando encuentros presenciales y utilización de las tecnologías y redes interactivas de la información y la comunicación. En el proceso de operación, gestión y gobierno de las políticas sociales van a confluir dos movimientos que debieran ser sinérgicos entre sí:

- Movimientos de reforma de las políticas de arriba abajo (top down) a partir de evaluaciones y desde la iniciativa de las personas con responsabilidad política (movimientos que consolidan derechos y estructuras).

- Movimientos de innovación social escalables de abajo arriba (bottom up) a partir de experiencias piloto o iniciativas sociales, que pueden ser planteadas por muy diversos agentes (movimientos más líquidos, que remueven y transforman).

Se trata, por tanto, de avanzar en el diseño y construcción de ecosistemas políticos en los que puedan convivir, entrelazarse y potenciase la evaluación sistemática, la gobernanza participativa, la innovación social, la participación ciudadana, la negociación política y el liderazgo proactivo en esa olla a presión mediática, partidaria, jurídica, administrativa, técnica, relacional, sindical y corporativa que es la construcción e implementación de políticas realmente existentes. Henry Mintzberg se ha referido a las estrategias emergentes y ha descrito con penetración la manera en la que realmente se suelen tomar las decisiones que resultan ser estraté-

gicas y la importancia de la intuición en la elaboración artesanal de las estrategias, alertando sobre los peligros de planteamientos demasiado rígidos y alejados de la flexibilidad exigida por la vida real.

Se trataría, por tanto, de seguir avanzando en la construcción y funcionamiento de una ordenada y potente cadena de valor de investigación, desarrollo, innovación y evaluación que dinamice experiencias piloto, valore las alternativas por su coste y eficacia, determine el impacto de las políticas sociales e informe las decisiones políticas (Innerarity, 2011: 95-112), coordinando e integrando las políticas sociales con las políticas y las redes de I+D+i a escala local y global. Este maridaje entre el conocimiento y la política nos debería llevar a políticas más complejas, a una suerte de smart policies cada vez más atentas a la escena internacional y adaptadas al escenario local; cada vez más apoyadas en datos consistentes y contrastes rigurosos; cada vez más capaces de integrar agentes y objetivos diversos, ganando en legitimidad y sostenibilidad. Se trataría de tener siempre, listas y engrasadas, buenas ideas, medidas y proyectos en el laboratorio, pensadas para diferentes escenarios estratégicos, para aprovechar con acierto las ventanas de oportunidad política, evitando el oportunismo y la improvisación.

Especial importancia tendrá en este apartado de nuestra agenda la construcción de modelos de evaluación y sistemas de gobernanza en los que tengan voz (en expresión de Albert Otto Hirschman) las personas y, especialmente, las personas en situación de mayor vulnerabilidad o exclusión social. Si la política social, que busca la inclusión social, gestiona el conocimiento y las decisiones en forma excluyente, difícilmente va a tener efectos inclusivos. Esto, que debiera hacerse por razones éticas, viene urgido, cada vez más, por el puro instinto de supervivencia de un sistema democrático y un modelo social creciente o recurrentemente amenazado por la desafección popular; amenazado en realidad por agentes políticos crecientemente endogámicos y opacos que pervierten y, en ocasiones, secuestran los procesos de toma de decisiones en materia de política social.

2. Desarrollo territorial para un empleo de calidad

Un segundo eje temático o línea de avance tendría que ver con esa parte o faceta de la política social que dialoga en mayor medida con las políticas económicas. Una política social consciente del contexto económico en el que se desenvuelve no puede construirse de espaldas a las realidades y dinámicas económicas que, en última instancia, constituyen una condición de posibilidad crítica de las políticas sociales y de su propia finalidad, el bienestar de la ciudadanía. Se ha de buscar con fuerza e inteligencia la activación y dinamización del círculo virtuoso de una política social que, cumpliendo eficientemente sus funciones propias o intrínsecas, genera e incentiva actividad económica, aumentando la riqueza y la recaudación, disminuyéndose el gasto en prestaciones y subsidios para las personas desempleadas (por disminuirse el desempleo) y generándose nueva actividad económica que, a su vez, permite contar con más dinero para la inversión social (entre otros fines), y así sucesivamente.



No corresponde a la política social pronunciarse en detalle sobre los objetivos y actuaciones de las políticas económicas. Sin embargo sí procede analizar y sopesar qué es lo que las políticas sociales pueden aportar a las políticas económicas y a sus finalidades y, en definitiva, identificar y verificar cuánto y cómo puede dar de sí ese maridaje o hibridación entre políticas sociales y políticas económicas. Así, por ejemplo, hemos de impulsar una política educativa orientada al aprendizaje a lo largo de toda la vida y atenta a la evolución estratégica del tejido productivo y la competitividad del país; una política educativa consciente de todo lo que se aprende en la experiencia cotidiana de la vida profesional y social; una política educativa tan anclada en el rigor de sus propios marcos teóricos y reglas de juego internas como flexible y versátil para entregar al sistema productivo el capital humano que éste necesita en cada momento; flexibilidad y versatilidad especialmente necesarias en momentos o procesos de cambio o reconversión del tejido productivo, en el que se necesitan acciones intensivas de reciclaje y, en general, formación.

Se trata, también, de dibujar una política de empleo más consciente de sus limitaciones y paradojas, que intente huir del pensamiento mágico y que, desde la evaluación transparente y la honestidad política, pueda ser capaz de desinvertir donde sus actividades operativas no se muestren suficientemente eficientes. Esa desinversión selectiva y abandono de actividades de escaso valor añadido sólo será políticamente posible y éticamente aceptable en la medida en que se propongan y funcionen cursos de acción alternativos con un mayor y mejor impacto en la situación del empleo, primer motivo de preocupación en la población española cuando escribimos estas palabras. Como principales líneas de estudio y actuación que identificamos en esta área señalaríamos las siguientes:

- La relacionada con la gestión de la diversidad generacional en el empleo, haciendo posible, con flexibilidad, la prolongación satisfactoria de las vidas laborales (lógica y deseable al aumentar la esperanza de vida).

- La relacionada con la gestión de la diversidad funcional en el empleo, haciendo posible, con las correspondientes medidas de acción positiva, apoyo, tutela y financiación, que cuantas más personas, con independencia de sus capacidades, puedan tener acceso a empleos tan satisfactorios como sea posible (resultando clave al respecto el papel de la iniciativa social).

- La relacionada con la modulación y adaptación de los horarios, calendarios y ciclos laborales en las diferentes etapas del ciclo vital para hacer compatible la vida laboral con el resto de dimensiones o facetas de la vida: vida familiar y comunitaria, acción voluntaria u otras (lo cual, por otra parte, es una forma de flexibilización y reparto del empleo).

- La relacionada con la gestión intersectorial ágil e inteligente de las interfaces e incentivos entre la política laboral y las políticas de garantía de ingresos (con efectos, entre otros, de afloración y formalización de empleo sumergido o informal), avanzando, con aportaciones de la filosofía de la flexiseguridad, en la superación de la precariedad y el aumento de la productividad.

- La relacionada con la gestión de la diversidad cultural y de los flujos migratorios, contribuyendo a la inclusión social y laboral (respetuosa, productiva y enriquecedora para todas las partes) de las personas inmigrantes.

Un reto especialmente estratégico nos parece el de perfilar y verificar el lugar y el valor de las propias políticas sociales dentro de la estructura productiva y económica en el marco de estrategias de desarrollo comunitario, local, regional o a otras escalas (tanto en el ámbito más urbano como en el ámbito más rural). Las políticas sociales no pueden entenderse y configurarse (al menos no única ni principalmente) como políticas de gasto que consumen lo producido y aportado por la actividad económica. Más bien deben ser comprendidas y estructuradas como piezas clave del sistema productivo y factor imprescindible de la calidad de vida en un territorio. Más allá de los retornos sociales y económicos de las políticas sociales en cualquier contexto, pensemos, por ejemplo, en el papel estratégico de los servicios de bienestar a la hora de retener y atraer talento, turismo o personas que, por el clima, gastronomía, calidad y estilo de vida mediterráneo, vienen a nuestro país tras su jubilación. Por otra parte, es fundamental el concurso de las políticas sociales de cara a la afloración de una parte del empleo y la economía sumergida especialmente relacionada con el mundo de los cuidados y los entornos familiares. Aquí puede resultar de interés fijarse, pese a sus limitaciones, en la legislación y política francesa acerca de los allá denominados servicios a la persona originada con el denominado Plan Borloo (2005), de incentivos fiscales a la profesionalización de determinados servicios. También hay que identificar en mayor medida sinergias y alianzas en las que las políticas sociales puedan resultar tractoras de actividades de especial valor económico añadido con contribuciones significativas a la competitividad del tejido económico en el marco de la globalización.

Hay pocas dudas de que el empleo está en el centro del huracán del contexto de crisis y cambio que vivimos: por un lado, avances tecnológicos que vuelven innecesarios muchos empleos y, en todo caso, modelos productivos y económicos que parecen incapaces de crear el empleo deseado; por otra parte, una cantidad y un diseño del empleo que dificulta, en muchos momentos de la vida de muchas personas, la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal (con consecuencias importantes en la natalidad). Al estudiar la política laboral creemos haber comprendido adecuadamente su dimensión estructural y económica y las limitaciones e incluso efectos no deseados de políticas excesivamente micro y focalizadas sobre colectivos vulnerables. Por otra parte, estamos hablando de unas políticas que en buena medida se juegan a escala europea y muy dependientes de decisiones europeas (en política monetaria y otras áreas de la política económica y financiera). Al respecto, se ha dicho que “por mor de la parsimonia prospectiva, cabe identificar como político el reto más decisivo para el futuro del Modelo Social Europeo y del Estado de bienestar, cual es el paso de la dimensión nacional-estatal a la continental europea. Una transformación así solo se engendraría mediante la europeización de los partidos políticos y de otros actores representativos de los intereses organizados del Viejo Continente. Pretender, por ejemplo, una mayor armonización económica mediante la intervención activa –y en ocasiones decisiva– del Banco Central Europeo o la mutualización de la deuda pública y la emisión de eurobonos, sin articular una europeización efectiva de los partidos políticos, ni el marco comunitario



de decisión política, es una invitación permanente a la inacción y la euroesclerosis" (Moreno, Luis, 2012: 213). En ese contexto, la política social tiene la responsabilidad de contribuir a reforzar e impulsar un modelo social europeo de pleno empleo de calidad y bienestar inclusivo, rechazando con rebeldía, radicalidad, proactividad e inteligencia la resignación social y política ante tasas de desempleo de dos dígitos que se mantienen durante años y que excluyen laboralmente a una buena parte de toda una generación.

3. Erradicación de la pobreza y disminución de la desigualdad económica

Como tercera área para el estudio, el trabajo, el debate y la innovación en políticas sociales se propone la que tiene que ver con la lucha contra la pobreza y la desigualdad económica tan acusada que caracteriza a nuestro mundo y, dentro de él, de forma especial, a España. Los niveles y perfiles de la pobreza y la desigualdad en nuestro país (y, por supuesto, en el mundo) deben constituir, sin duda por razones morales, pero también por razones políticas (relacionadas con la constitución de una comunidad política), una de las principales preocupaciones y ocupaciones de las redes de personas con responsabilidades en el estudio y la implementación de políticas sociales. Y, ciertamente, la respuesta a la pobreza y la desigualdad tiene que venir, en buena medida, de la mano de ese mix de políticas sociales y políticas económicas al que acabamos de hacer referencia y que es fundamental para la creación de riqueza y para empezar a compartirla.

Ahora bien, además de contar con una economía que haga a nuestro país (o nuestra región, o nuestra ciudad) competitivo y permita disponer de recursos económicos, y además de disponer de unas políticas de empleo que nos hagan participar más y mejor de la vida económica y productiva a todas las personas, hemos de tener otros instrumentos para prevenir y abordar las situaciones de pobreza y desigualdad. Esos instrumentos son, en buena medida, la política fiscal y tributaria y, dentro de las políticas sociales, la política de garantía de ingresos. Todas ellas, juntas y con deseables sinergias, deben conseguir hacer verdad el repetido mantra de tener una buena tarta y compartirla bien.

A este respecto, hay especiales oportunidades de perfeccionamiento e innovación en el diseño de la política de garantía de ingresos y su coordinación o integración con la política fiscal. Se trataría de explorar las oportunidades de simplificar y unificar la gestión de un conjunto amplio de prestaciones y ayudas económicas (contributivas y no contributivas) y, a la vez, coordinar e integrar estas políticas con la política fiscal (y, especialmente, tributaria). Se trataría de superar la fragmentación, opacidad, costes de gestión y efectos no deseados presentes en el manejo público de las entregas dinerarias que la Administración proporciona a las personas, visualizándolas conjuntamente con las bonificaciones, deducciones, desgravaciones o exenciones que se dan en el marco de la política fiscal, que, como hemos señalado, podrían llegar a ser reembolsables, es decir, convertirse en un impuesto negativo, en la línea de los tax credits anglosajones.

Entendemos que merece atención, estudio e investigación la propuesta de una renta básica universal o ciudadana, un mínimo común o suelo para la subsistencia, como pieza que podría ayudar en ese proceso de reordenación y reconfiguración de la política de garantía de ingresos y de su coordinación o integración intersectorial. La conciencia de los costes y riesgos de esta medida aconseja, en cualquier caso, la prudencia y, posiblemente, una estrategia constructiva que parta de las actuales rentas mínimas (y otras ayudas y prestaciones no contributivas) y vaya tendiendo pasarelas de avance en relación con sucesivos subconjuntos de la población (con una atención prioritaria a las familias con menores). En cualquier caso, la agenda de innovación en materia de política de garantía de ingresos es mucho más amplia, compleja e interconectada y llevaría a la comparación de políticas, las experiencias piloto y el debate abierto en relación, entre otras, con cuestiones como las siguientes:

- Las reformas a introducir en lo relativo a las pensiones de jubilación en el escenario de transformación de la pirámide demográfica, en clave de flexibilización y prolongación de los historiales de cotización.

- La reestructuración y reordenación coherente del conjunto de situaciones o contingencias que pueden dar derecho a recibir algún tipo de prestación o ayuda económica (como jubilación, prejubilación, desempleo, enfermedad, discapacidad, dependencia, viudedad, orfandad, maternidad, paternidad, urgencia o emergencia).

- El establecimiento de adecuados y eficaces incentivos para la activación laboral (u otros comportamientos o situaciones) en los programas de garantía de ingresos.

- La estructuración y agilización de las interfaces existentes entre la política de garantía de ingresos y otras (como la sanitaria, la de servicios sociales o la de empleo).

- La incorporación de la perspectiva transversal de infancia por parte de la política de garantía de ingresos y la forma de abordar prioritariamente la pobreza infantil.

- La incorporación del enfoque familiar y comunitario en la política de garantía de ingresos.

- La innovación en las formas de entrega de recursos económicos: becas o créditos a devolver, bolsas o bonos más o menos finalistas, tarjetas u otras.

- Las aportaciones de las tecnologías avanzadas de la información y la comunicación a la hora de gestionar de forma sencilla, equitativa, personalizada y no estigmatizante flujos complejos de prestaciones, impuestos, deducciones y copagos.

También nos parece un área en la que experimentar, innovar y profundizar la que tiene que ver con las sinergias entre la economía mercantilizada y mo-



netarizada más tradicional y la economía menos monetarizada y mercantilizada que impulsa la iniciativa social como gestora de bienes comunes, cuyas dinámicas participativas y solidarias, además de ofrecer una alternativa desmonetarizada o desmercantilizada (hasta cierto punto al menos) para la respuesta a determinadas necesidades de las personas, incorporarían otros valores añadidos (intangibles) que podrían contribuir a diversas dimensiones de la inclusión social de las personas y afectar indirectamente a su situación de pobreza económica. Procede referirse al florecimiento en los últimos años en España y otros países de iniciativas en clave comunitaria y autogestionaria para buscar alternativas (más o menos complementarias) en la satisfacción de necesidades de subsistencia mediante monedas sociales, mercados del trueque, finanzas éticas, microfinanciación (crowdfunding), seguros éticos (mutualismo ético), bancos del tiempo, grupos de consumo con filosofía de soberanía alimentaria y productos ecológicos de proximidad, plataformas de consumo colaborativo (para transporte o alojamiento), comercio justo, ropa limpia, reciclaje u otras. En cualquier caso, el mundo de la economía solidaria y la iniciativa social ha demostrado especial sensibilidad y capacidad para impulsar los procesos de inclusión económica, laboral y, en general, social de las personas en situación de mayor vulnerabilidad o exclusión.

Es especialmente necesario tanto visibilizar la importancia de la política de garantía de ingresos (en vasos comunicantes con la política fiscal) como impulsar su incardinación en el marco de una estrategia compleja y sinérgica contra la exclusión social y por la inclusión social que incorpore al conjunto de políticas sociales sectoriales, transversales e intersectoriales. Sea como fuere, junto a una preocupación prioritaria por la pobreza económica (que merecería, de entrada, acciones extraordinarias de rescate como las que se han organizado para determinadas partes del tejido económico y financiero), la comunidad de práctica y aprendizaje sobre políticas sociales debe seguir estudiando, analizando, debatiendo y abordando el gran problema de la desigualdad, identificando los diseños y las políticas más eficaces y acertados en cuanto a la redistribución de recursos económicos (aunque sabemos que éste no es el único criterio para valorar las políticas sociales). Se debe seguir trabajando en relación con las distinciones y elecciones sobre en qué manera y medida predistribuir mediante la política de empleo, redistribuir mediante la política fiscal o redistribuir mediante las prestaciones y servicios de bienestar. De igual modo es pertinente la comparación entre la capacidad redistributiva de políticas más universales o más focalizadas, o, en general, de unos u otros diseños de política social. Sin olvidar que el combate contra la desigualdad se libra en buena medida en procesos de cambio estructural y cultural a medio y largo plazo más que en las imprescindibles medidas redistributivas o asistenciales con efectos a corto plazo.

4. Innovación sociosanitaria y convivencia comunitaria

El cuarto de los grandes centros de interés que se ha identificado para la innovación en políticas sociales en nuestro entorno tiene que ver, en buena medida, con esa crisis de los cuidados a la que damos una notable centralidad en nuestro análisis de la realidad social. Esta crisis de los cuidados y los fenómenos relacionados con ella (como los cambios en la pirámide demográfica y el perfil de morbilidad y funcionalidad y las transformaciones cambios en la dinámica y estructura de las familias y en la división sexual del trabajo) no pueden ser leídos sólo ni principalmente como tractores (drivers) de un aumento del gasto social dentro de un sistema de bienestar dado sino que, más bien, suponen un reto sistémico a los modelos y sistemas de bienestar y a nuestro modo de vida y modelo de sociedad; un reto sistémico que, obviamente, resulta complejo afrontar. Sea como fuere, una de las claves de respuesta podría tener que ver con repensar conjunta y sinérgicamente importantes elementos de la política sanitaria, de la política de servicios sociales y de la política de vivienda a la luz, en buena medida, del enfoque comunitario. Se trataría, en principio, de impulsar simultánea y sinérgicamente los siguientes cursos de acción:

- Una transformación de la sanidad que le permita hacer frente mejor al reto de la cronicidad y la haga menos vulnerable a los procesos (o elementos tractores) de la excesiva o inadecuada medicalización, tecnificación y corporativización.
- Un desarrollo del sistema público de servicios sociales que lo configure como pilar de envergadura y reconocimiento equiparable al que tienen la educación o la sanidad.
- Una reorientación de la política de vivienda que confiera más peso a la rehabilitación, la accesibilidad, el alquiler y los espacios y servicios y procesos comunes y compartidos.

Hablamos de innovación sociosanitaria porque entendemos que la preocupación por las expectativas y demandas dirigidas en nuestro entorno hacia la asistencia sanitaria pública y, en todo caso, los poderosos propulsores del aumento del gasto sanitario público pueden constituir una de las motivaciones que dinamice o impulse experiencias, estudios y propuestas innovadoras que se construyen y desarrollan mejor en la medida en que incluyan en la ecuación tanto a la sanidad como a los servicios sociales. En este momento hay necesidades y demandas (que habría que describir y cuantificar con rigor y precisión) que corresponderían a los servicios sociales, y que, al no obtener respuesta en ellos (por su notablemente menor desarrollo y penetración), se travisten como demandas sanitarias o, finalmente, se acaban convirtiendo en necesidades sanitarias. No se está proponiendo una grosera operación de rebautizar camas sanitarias como camas de servicios sociales para ahorrar dinero sino todo un proceso de investigación, desarrollo e innovación y, asimismo, de dialogo, debate y deliberación que conduzca a un nuevo equilibrio y colaboración entre dos pilares del bienestar (sanidad y servicios sociales) alrededor del creciente número de personas que presentan necesidades sociosanitarias.

El desarrollo y fortalecimiento de los servicios sociales como nuevo pilar del sistema de bienestar ofrece oportunidades que tienen que ver con la incorporación de las cuatro perspectivas transversales que proponemos (igualdad y atención a la diversidad, familiar, comunitaria y de fomento de la iniciativa social). En la medida en que se incorporen estos enfoques transversales, puede haber procesos de innovación en los objetivos, la operativa, la articulación u otros elementos de la política sectorial de servicios sociales y, por extensión, del conjunto de la política social. Las cuatro perspectivas transversales, en la medida en que potencian la responsabilidad y la participación de diversos agentes (el individuo, la familia, la comunidad, la iniciativa social) debieran, además, contribuir a la sostenibilidad (económica, política y social) de los servicios sociales y de la política social en general.

En todo caso, somos conscientes de que estamos proponiendo una cierta reconceptualización de los servicios sociales y de uno de sus futuros posibles, apoyándonos en una parte de su historia y potenciando algunas de sus capacidades y recursos. Es grande la potencialidad de los servicios sociales para incidir de varias formas sinérgicas en la vida comunitaria (protegiendo y promoviendo autonomía e integración, mejorando la calidad de vida de las personas, estimulando las relaciones primarias, creando empleo de proximidad y optimizando el uso de los recursos y capacidades de las personas y las familias). Sin embargo, esa potencialidad está en buena medida por demostrarse y necesitará de tiempos largos y procesos complejos para ir generando nuevas seguridades con las que contemos las personas a la hora de planificar nuestros futuros personales.

La innovación en la política de vivienda sería, posiblemente, el complemento necesario en esta operación. Frente a una extensión de un determinado tipo de servicios sociales (especialmente servicios sociales residenciales de tamaño grande para colectivos homogéneos) percibido como insatisfactorio e ineficiente por la población y la comunidad científica (mientras las viviendas propiedad de las personas usuarias de esos cuidados de larga duración permanecen vacías e improductivas), procede diseñar, experimentar, rediseñar y promover diferentes alternativas de dar respuesta a las necesidades de alojamiento combinables con diferentes servicios sanitarios y sociales domiciliarios, comunitarios y virtuales. En nuestro análisis de la política de vivienda identificamos actividades en las que podría estar indicado desinvertir (orientadas a incentivar la compra de vivienda por parte de personas no especialmente vulnerables) y orientaciones bastante compartidas por la comunidad científica y bastante presentes en el análisis comparado con otros países, en torno a conceptos como rehabilitación, alquiler, accesibilidad, sostenibilidad ecológica y bienes comunes.

Todo este planteamiento estratégico de innovación sociosanitaria, reforma sanitaria, despegue de los servicios sociales y diversificación comunitaria de la vivienda y convivencia, que tiene sentido desde diversos consensos internacionales basados en evidencia, debe ser acompañado y, en su caso, corregido por una agenda de investigación y experimentación y una dinámica de debate y aceptación social. Identificamos posibles sinergias de interés, pero estas han de verificarse en experiencias piloto que luego puedan ser escalables y, finalmente, inspirar reformas de más largo alcance.

5. Sinergias entre lo público y lo común para un renovado contrato social

La quinta y última línea de trabajo en esta agenda de innovación en políticas sociales es más general o global. Con ella llegamos, posiblemente, al punto de fuga en el que el conocimiento sobre políticas sociales no va más y entra en juego la decisión política propiamente dicha, enmarcada en una u otra cosmovisión ideológica. Sea como fuere, un conocimiento honesto y un compromiso profesional con las políticas sociales han de ser conscientes de su capacidad para contribuir a la construcción de los sujetos sociales y para estar en el corazón del contrato social, del consenso político que nos constituye como comunidad ciudadana. En ese punto, la política social sabe que es, legítimamente, objeto de controversia política e ideológica pero, a la vez, intenta presentarse con ciertos perfiles que aspirarían a ser respetados y asumidos por el mayor número de agentes políticos y orientaciones ideológicas que sea posible. Si tuviéramos que identificar esos perfiles, tal como han ido emergiendo en nuestra propuesta, los resumiríamos con tres palabras. Tres palabras que describen o caracterizan la política social de la que venimos hablando como una política social en clave universal, integral y comunitaria.

Decimos, en primer lugar, que la política social se nos ha impuesto, al menos en alguna medida, como universal o universalista. Artefactos (como las políticas sociales realmente existentes en nuestro país o los de su entorno) con tal consumo de recursos y con tal ambición en su finalidad no pueden ser concebidos de otra manera. Recordando los cuatro principios de referencia (igualdad, equidad, solidaridad y excelencia), no cabe duda de que las políticas sociales, en alguna medida, son y deben ser entendidas como iguales para todas las personas. No pueden, sin traicionar su esencia, renunciar a su universalidad inclusiva. Deben entender y verificar, por tanto, el bienestar (y los diferentes bienes y dinámicas que promueven y protegen las diferentes políticas específicas y que conducen a él) como un bien público, como un bien que el Estado protege y promueve (al menos en alguna medida) para todas las personas. Obviamente habrá después debates y discrepancias importantes sobre la manera de personalizar su atención, de gestionar la diversidad, de segmentar a la población o de incorporar incentivos. Pero tras el proceso de repaso y construcción de políticas sociales realizado, no podemos sino afirmarlas como universales.

Hablamos, en segundo lugar, de una política social integral, una política social estructurada. La fidelidad a la realidad y a la racionalidad nos lleva a identificar diversas políticas sociales (la política social general, las sectoriales, las transversales, las intersectoriales) pero, al estudiarlas y construirlas, sentimos con claridad la necesidad de relacionarlas, de entrelazarlas, de ensamblarlas. De ahí la utilización recurrente de las metáforas de la arquitectura, sabiendo que de poco valen por sí mismas las columnas, las vigas o las riostras, si no se engarzan en un edificio bien armado y cimentado. En todo caso, queremos huir de atajos fáciles. La atención integral no se logra deconstruyendo o difuminando las políticas específicas.

El tercer y último rasgo que ha emergido en nuestro proceso de exploración y estudio es el de una política social comunitaria, una política social de enfoque comunitario. Al examinar cada una de las políticas sectoriales, hemos creído identi-

ficar una pulsión compartida, una tensión común que reclamaba la incorporación del enfoque comunitario. Más allá de que las diferentes disciplinas que iluminan los procesos operativos de las políticas sociales o de que los consensos internacionales en materia de política social lo propugnen, entendemos que, hoy y aquí, la perspectiva comunitaria adquiere un valor especialmente estratégico para la innovación en políticas sociales. Los bienes relacionales han de formar parte importante de la ecuación y los cambios sociales nos obligan a preocuparnos por la sostenibilidad relacional tanto como lo debemos hacer por la sostenibilidad ecológica o económica, dentro del concepto general de sostenibilidad de la vida. Por eso hablamos de la sinergia entre lo público y lo común. Y proponemos una línea de innovación en políticas sociales que intente experimentar fórmulas y construir relatos en los que la gestión de los bienes como comunes agregue fuerza y valor a su gestión como bienes públicos. Es ésta una idea que ha ido apareciendo recurrentemente: iniciativas sociales ensanchando lo público como común y ayudando a las políticas sociales a encontrar más sinergia con los bienes relacionales, con nuestra capacidad y responsabilidad individual para cuidarnos y cuidar, para ayudarnos y ayudar; búsqueda, al final, de sinergias entre agentes que, por último, ayuden a la esfera del mercado a cumplir su función sin colonizar o destruir mundos que debe respetar. El carácter o significado económico se combina en muchas iniciativas con un carácter y significado comunitario, que cobra fuerza en la medida en que se buscan fórmulas organizativas de proximidad territorial y raíz relacional (se ha hablado por ello de economía popular o economía comunitaria). Ello ocurre en los bancos de tiempo, los mercados de trueque, las monedas sociales, el comercio justo, la ropa limpia, los grupos de consumo agroecológico (vinculados frecuentemente al concepto de soberanía alimentaria), el cohousing, el coworking o experiencias de reciclaje y gestión de residuos. Cada vez más, desde las raíces y vínculos comunitarios que están en la base de estas formas de organización se aprovechan las oportunidades de las tecnologías y redes avanzadas de información y comunicación, que facilitan la consecución de fórmulas de agregación más eficientes y mayores economías de escala, que posibilitan la viabilidad de dinámicas organizativas de consumo responsable o consumo colaborativo en otros sectores (como energía, telefonía, alojamiento, movilidad, seguros, productos culturales o servicios informáticos). Lógicamente, una parte fundamental de todo este mundo es la que tiene que ver con la financiación, con fórmulas de financiación social, banca ética, microcréditos o micromecenazgo (crowdfunding).

Los Estados de bienestar y las políticas sociales realmente existentes son creaciones históricas, precipitados políticos de correlaciones de fuerzas entre sujetos sociales. Han sido construidos y reformados en una dialéctica permanente entre agentes políticos y comunidad de conocimiento. Esta comunidad de conocimiento no es neutral, pero sí plural en ideologías. Si desde ella podemos avanzar en la construcción innovadora de políticas sociales universales, integrales y comunitarias, podemos estar ofreciendo a nuestra sociedad (empezando por los propios miembros de la comunidad de conocimiento en tanto que agentes políticos) herramientas y formulaciones para lo que podrá llegar a ser una nueva red de contratos sociales plurales y entreverados (con nuevos sujetos y agentes), que deberá reemplazar o complementar (según las visiones o las versiones) el contrato clásico del Estado de bienestar (y sus sujetos y agentes clásicos). Como se ha dicho, "en realidad existen

numerosos 'lugares de encuentro' en los que la acción de individuos compasivos, familias protectoras, empresas responsables, ONG altruistas y poderes públicos tuteladores pueden optimizar el avance de la ciudadanía social. La búsqueda de tales sinergias operativas no debiera entenderse como una sustitución del EB [Estado de Bienestar] –y en sentido mas general, del modelo socioeconómico europeo–, sino de cómo lograr una mayor versatilidad y eficiencia asumiendo el bienestar social como principio guía de su funcionalidad" (Moreno, Luis, 2012: 211-212).

Las políticas sociales protegen y promueven bienes (los seis bienes de las políticas sectoriales que tienen como resultante el bienestar) en clave redistributiva, asistencial, promocional y transformadora. Por otro lado, a través de las políticas transversales, contribuyen al fortalecimiento de diversos agentes (el individuo, la familia, la comunidad, la iniciativa social). En cualquier caso, van destilando un relato que debe ser coherente con su finalidad y principios, construyendo valores compartidos y capital cultural, fortaleciendo, deseablemente, una ética pública, cívica, fraterna y ciudadana. Un relato que pasa a formar parte del relato social general. Un relato que puede contribuir a dar significado profundo y traducción práctica a conceptos como igualdad, austeridad, equidad, flexibilidad, solidaridad, eficiencia, actividad, participación, fraternidad o sostenibilidad. Desde la comunidad de práctica y aprendizaje sobre política social no sabemos cuántas sinergias y compatibilidades podremos construir y proponer a la sociedad, cuánto conflicto y dolor podremos prevenir, paliar o revertir. Nuestra obligación, desde el conocimiento comprometido, es ofrecer las mejores herramientas que estemos en condiciones de fabricar. Desde el interior de la comunidad de conocimiento sobre política social no tenemos forma de saber si dichas herramientas serán suficientes o cómo serán utilizadas. Pero no es poco compromiso el de intentar que sean las mejores.

Notas sobre innovación social en políticas sociales: Reflexiones compartidas

A continuación se recogen de forma sintética algunas de las reflexiones compartidas en el seminario realizado en Sevilla el 7 de mayo de 2015 dentro de la Iniciativa Bitácula, a partir de las aportaciones de partida (texto en Word, presentación de PowerPoint y exposición oral) que se ofrecieron.

Se manifiesta acuerdo, en general, con el esquema de cuatro esferas (pública, comunitaria, privada y solidaria) que se ha presentado, si bien se hace referencia a la complejidad y diversidad de las realidades sociales, que hace que los funcionamientos supuestamente típicos de cada esfera aparezcan en las otras, tanto en clave de hibridación (positiva, como en los procomunes invisibles y el copylove) como de colonización (negativa, como en la burocratización o mercantilización). Se dice también que esa idea de un tercer sector consistente ocupando el centro entre los otros tres y haciendo una contribución civilizatoria puede ser más un ideal que una realidad.

Cuando utilizamos conceptos como tercer sector, iniciativa social, acción voluntaria o economía solidaria (por citar cuatro), podemos hacerlo en dos sentidos:



- Como fenómenos que definimos y observamos (con independencia de que las personas u organizaciones en cuestión utilicen dichas denominaciones para identificarse o articularse).

- Como realidades institucionales organizadas en cuyo seno unos determinados agentes se autodefinen y encuadran.

Se expresa en varias intervenciones la percepción de que, en muchos casos, los poderes públicos han incumplido su pacto constitucional de colaboración con el tercer sector, le han aplicado duros recortes económicos y han roto los puentes de interlocución con él (hasta el punto de que a veces ha llegado más apoyo y aliento del sector privado). Se espera que lleguen personas con responsabilidad política conscientes de ello que se apliquen con cuidado a la reconstrucción de los vínculos.

Se asume que en el mundo del tercer sector hay juncos, zombis (algunos siempre lo fueron) y brotes, aunque sea difícil y discutible su identificación. La decisión de apostar por un concepto amplio e inclusivo del tercer sector y, en definitiva, por seguir utilizando esa marca y ese marco parece razonable, aunque no exenta de riesgos, paradojas o contradicciones. La vigilancia autocritica es imprescindible.

Asumimos que el mundo de la iniciativa social necesita fortalecerse estratégicamente y uno de los trabajos clave en ese proceso es la construcción de propuestas en materia de política social que sean rigurosas y conectadas con sus prácticas.

En el esquema propuesto para las políticas sociales (sectoriales, transversales e intersectoriales) echamos, quizá, de menos las políticas integrales (vinculadas al territorio). Por otra parte, en la segunda de las líneas de innovación propuestas, se observa un excesivo énfasis en el empleo, siendo que puede haber otros elementos que también deban ser subrayados, tanto como el empleo, en los procesos de desarrollo territorial. Se echa en falta una política (incluso sectorial) de participación social y construcción de ciudadanía. Se insiste en la necesidad de acotar el objeto de los servicios sociales.

Hay que analizar con atención la tensión que existe entre la aplicación de un enfoque familiar y comunitario y la perspectiva de género, en la medida en que los hogares son frecuentemente espacios en los que se viven grandes inequidades entre mujeres y hombres. Se apuesta por la despatriarcalización y politización de los espacios y procesos.

Podemos optar por una asunción crítica y utilización inteligente (dejándonos contaminar) de los discursos, marcos, herramientas y métodos de la innovación social (a veces retroinnovación) en procesos en los que nos impliquemos todos los agentes (poderes públicos, tercer sector, universidad y otros), en que cada uno de esos agentes renuncie a algo propio en función de lo común, en los que se entrelacen todas las formas de conocimiento y que sean capaces de unir lo macro y lo micro, lo relacional y lo estructural. La sistematización y contrastación de nuestras buenas prácticas generando formulaciones y propuestas de impacto político será fundamental.

EVERS, Adalbert y LAVILLE, Jean Louis (2004): The Third Sector in Europe. Cheltenham/Northampton, Edward Elgar.

FANTOVA, Fernando (2014): Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas. Madrid, CCS.

INNERARITY, Daniel (2011): La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente. Madrid, Paidós.

MORALES, Alfonso Carlos (2009): "Claves para comprender la innovación social" en ALBAIGÈS, Jaume y otras: La innovación social, motor de desarrollo de Europa. Sevilla, Socialinnova, páginas 13-38. 28

MORENO, Luis (2012): La Europa asocial. Crisis y estado de bienestar. Barcelona, Península.

RENDUELES, César (2013): Sociofobia. El cambio político en la era de la utopía digital. Madrid, Capitán Swing.

SCHÖN, Donald (1998): El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan. Barcelona, Paidós. 15 de abril de 2015 / + en fantova.net

GOBERNANZA CON PARTICIPACIÓN

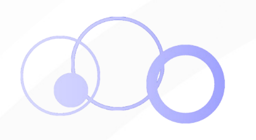
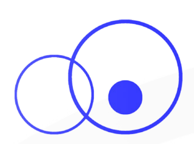


Fernando de la Riva Rodríguez
y Antonio Moreno Mejías

Miembros del Colectivo de Educación para la Participación -CRAC

iniciativa bitácula

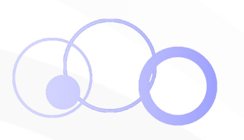


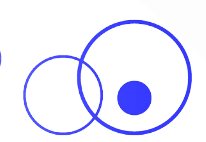
  

Presentación

Este documento tiene la intención de provocar al debate y la reflexión entre las personas invitadas a la segunda sesión de la Iniciativa Bitácula, impulsada por la Universidad Pablo de Olavide y la Mesa del Tercer Sector, con el apoyo de la Fundación Cajasol. Por tanto, hemos optado por apuntar un boceto de diagnóstico crítico del momento en el que se encuentran los principales actores - administración pública, universidad y entidades del tercer sector- respecto a la participación de la ciudadanía en la definición y desarrollo de políticas públicas, para con posterioridad, anotar algunos aspectos que nos parecen claves abordar a la hora de dibujar el futuro.

Gobernar lo ingobernable





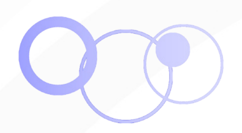
La obsolescencia de las viejas formas de gobierno y administración pública es un hecho incontestado, incluso por quienes se aferran a ellas como un clavo ardiendo: no sirven para enfrentar los desafíos actuales de una sociedad extraordinariamente compleja, sumida en un proceso de cambio permanente.

Nos encontramos ante el reto inmenso de construir nuevas formas de gobierno en un contexto de crisis sistémica: económica, ecológica, humana... en medio de la "explosión del desorden" que anticipara, hace ya más de 20 años, el recordado Ramón Fernández-Durán.

Sin embargo, y probablemente como reacción defensiva a ello, la concentración de poder en espacios no democráticos no deja de crecer (Banco Mundial, Troika, FMI, dictadura de los mercados...etc.), como hemos tenido oportunidad de comprobar, por ejemplo, en el caso de Grecia, donde las decisiones tomadas en referéndum caen en saco roto al llegar a la mesa de negociación. Y todo ello, en nombre de la propia democracia (la nuestra es también la "Era del Eufemismo").

Persiste la guerra, la violencia y la injusticia en términos globales. Persiste el agotamiento y derroche de los recursos naturales que son insustituibles y hacen insostenible el sistema. Persiste un reparto desigual -brutalmente desigual- de la riqueza, del poder, del saber. La realidad que vivimos no deja en muy buen lugar a las distintas formas de gobierno en el mundo.

Las tasas de desigualdad en nuestro país (y en todo el mundo) no dejan de crecer, mientras las políticas públicas son insuficientes para pararlas. Es más, pareciera que la desigualdad social se instalara, sin disimulos, con plena "normalidad" (que viene de "norma") como un rasgo estructural del capitalismo del siglo XXI.



Las administraciones: entre lo público y lo común

Una realidad paradójica; se hacen intentos -aparentemente desesperados- por mantener aspectos del Estado del Bienestar (como las pensiones o ciertos servicios básicos) mientras se derrocha en proyectos megalómanos (Aeropuerto de Castellón, Ciudad Real y mil infraestructuras innecesarias más) y las técnicas y técnicos de las administraciones han de hacer un trabajo ingente por mantener proyectos recortados y prestar servicios infradotados. La opacidad ha sido una constante en las formas de proceder del poder político, junto con el clientelismo y el partidismo.

Las privatizaciones han sido un duro golpe al papel del Estado. También la incapacidad de establecer alianzas con otros sectores sociales, en particular (por el tema que nos convoca), la ruptura del pacto con las entidades del Tercer Sector, que han venido cumpliendo un papel subsidiario y subordinado del Estado en el desarrollo de las políticas sociales en las dos últimas décadas, pero se han demostrado prescindibles (aunque más que nunca socialmente necesarias) para los presupuestos públicos.

La política parece asimilarse, como si fueran sinónimos, a la gestión pura y dura de servicios. Una gestión -como hemos apuntado- opaca y gangrenada por la corrupción, en la que no caben los sueños. La política no consiste en buscar, encontrar y poner en pie las respuestas a las necesidades y los problemas de la gente, sino en administrar los recursos escasos.

Además, lejos de superarse las tendencias burocráticas que parecían condenadas a desaparecer con la revolución tecnológica, sobreviven y se refuerzan en una administración que no destaca ni por su eficacia ni por su eficiencia. La descoordinación intra e interadministrativa y la disputa competencial (a ver quién tiene la competencia más grande) son viejos vicios que todo el mundo reconoce, pero a los que nadie se atreve a meter mano.

En este escenario, la participación corre el riesgo de ser una moda, un término vacío de contenido, como la transparencia, de cara a la galería. Es más, con frecuencia, la participación ciudadana aparece más como un problema, un inconveniente, una rémora... que como un camino adecuado para la búsqueda y puesta en marcha de las soluciones. La participación choca frontalmente con la concepción

del poder como control. En la medida que la participación crece y el control se socializa (control social), la administración no puede hacer lo que le venga en gana. Y eso no interesa.



El Tercer Sector y su encrucijada

El Tercer Sector está sumido en el debate sobre el papel que quiere jugar en el presente inmediato, después de que el Estado haya roto el pacto de complementariedad en las políticas públicas, mediante el recorte de presupuestos y la dejación de múltiples compromisos con quienes han sufrido doblemente la crisis -también hay quienes la llaman estafa- económica; por un lado al perder el empleo o la vivienda, y por otro, al verse mermadas las iniciativas sociales que atiende a estas personas por el recorte o simplemente la supresión de programas.

Existe una falta de conexión entre asociaciones, ONG y movimientos sociales. No nos referimos solo a la incapacidad de compartir y diseñar propuestas comunes, sino a la necesaria vinculación de las diferentes formas de asociacionismo entre sí. Son escasas las ocasiones en que una entidad de acción social convoca a asociaciones locales, vecinales y movimientos por la vivienda -por ejemplo- para desarrollar una intervención coordinada.

También la participación sigue siendo una asignatura pendiente dentro del Tercer Sector. Venimos de modelos organizativos muy verticales y de la sobreestimación de la "eficacia de la gestión" por encima del "valor añadido que aporta la participación". Hemos copiado modelos de gestión de las empresas mercantiles, en muchos casos de forma acrítica, precisamente en el momento en que las empresas innovadoras hacen suyos cada día más, modelos participativos y cooperativos de gestión.

Las organizaciones del Tercer Sector tenemos por delante muchos retos relacionados con la participación: el protagonismo de los sujetos destinatarios de la intervención, el refuerzo de la participación de una base social que, en muchos casos, ha quedado reducida a algo simbólico y meramente testimonial, la participación en las decisiones de las personas asalariadas de las entidades, la cooperación entre organizaciones, la superación de la atomización y la competencia mutua (por causa, a menudo, de los recursos), el trabajo en red, la participación activa en los procesos sociales de nuestro entorno comunitario o territorial, la ausencia efectiva de gran parte de las organizaciones en las dinámicas sociales y políticas emergentes, siendo – en la mayoría de los casos- "insignificantes" para los procesos de cambio social.

Todo ello pone en cuestión nuestro papel como sujetos de la participación y la gobernanza: ¿podemos reclamar participación cuando la practicamos poco? ¿podemos reclamar una gobernanza más participativa cuando no nos mojamos activamente en los procesos sociopolíticos?



El sistema educativo: la universidad como herramienta de cambio

Las sucesivas reformas y sobre todo recortes, han provocado que el sistema educativo tenga cada vez menos posibilidades de contribuir a la educación para la participación, allí donde se impone el modelo de educación bancaria y se reduce hasta lo insignificante una concepción holística de la educación para acentuar sus objetivos más instrumentales y finalistas, centrados en el acceso al mercado de trabajo (con escasa eficacia, por cierto).

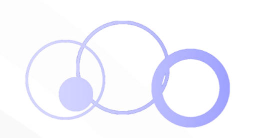
Efectivamente, también la universidad practica eso de "haz lo que digo, no lo que hago". La universidad da lecciones (magistrales) sobre la participación en la sociedad y en las instituciones, que no las practica en su propia realidad social e institucional, salvo contadas excepciones.

En el caso de la universidad, todavía no se han explorado suficientemente las posibilidades de contribución al cambio, desde la colaboración con otros sectores sociales más allá de las prácticas en empresas o entidades sociales de un alumnado, que dicho sea de paso, vive esa experiencia como un trámite más para la obtención de una certificación académica.

Difícilmente se puede promover el protagonismo ciudadano si la propia estructura no es abiertamente participada. Y esto sirve para las administraciones públicas, la universidad y para las propias entidades del Tercer Sector.

Pero sin embargo, en este juego de paradojas, el papel del sistema educativo y de la universidad se muestra fundamental. Resulta impensable una revolución de la participación y de la cooperación que no se apoye en las escuelas y las universidades para extenderse al conjunto de la sociedad.

La participación como elemento esencial de las relaciones entre sectores




Gobernar hoy, en un mundo tan complejo y diverso, es necesariamente tejer vínculos entre sectores, construir inteligencias colectivas, promoviendo el protagonismo de los actores y sujetos sociales en la resolución de las necesidades y problemas. La gobernanza no es tanto hacer y hacer (gestión, al fin) como promover que otros (todas y todos) hagan, garantizando los derechos básicos de las personas.

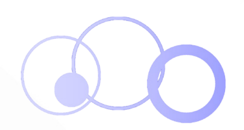
El papel y rol de la ciudadanía hoy es clave en el desarrollo de políticas públicas. Hemos dejado atrás la acrítica pasividad de que me lo den todo hecho. No hay política, incluso de mayorías parlamentarias -véase Lomce o Ley del Aborto- que se puedan desarrollar contra la mayoría, salvo si se ponen en juego todos los dispositivos represivos -Reforma Laboral-. Tampoco cabe pensar en el éxito -o al menos en la eficiencia- de ninguna política que no cuente con sus sujetos-objetos, con la gente, con las personas beneficiarias y los distintos actores sociales que han de intervenir en ellas.



La participación es más eficaz. La participación es más eficiente

Con frecuencia, se censura a los procesos participativos su lentitud, la necesidad de tiempo que requieren, pero eso es precisamente porque son procesos, porque actúan sobre muchos aspectos y factores (la escucha, el diálogo, la tolerancia, la negociación, el acuerdo, la cooperación, la cohesión social...) que aportan "valor añadido" y efectos indirectos a las políticas. El "cortoplacismo" y la obsesión electoralista son enemigos de la calidad y la eficacia social de los procesos, de las políticas y por tanto del buen gobierno.

La Revolución Democrática ya ha triunfado

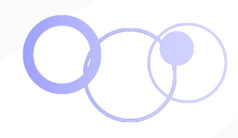


Las experiencias de protagonismo ciudadano (del 15M para aquí) ya son imborrables. Han despertado la conciencia de muchas personas y han elevado notablemente el nivel de exigencia ética y de conciencia ciudadana en un amplio sector de la población, especialmente entre las personas más jóvenes, configurando una marea crítica que ha cambiado la fisonomía sociopolítica de nuestro entorno.

Pero, además, suponen una "escuela de participación" en vivo y en directo. Lo que importa no es solo el fin, la meta, sino también el camino, el método; cada día que pasa es una victoria, porque significa un aprendizaje más, una nueva experiencia que alimenta el proceso de empoderamiento ciudadano. Cada vez que se para un desahucio o se consigue un aula de apoyo en un centro educativo, la gente acumula referentes propios desde los que aumentar su capacidad de incidencia.

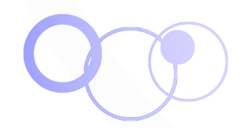
Asistimos a un conflicto creciente, entre las fuerzas que pretenden restringir y controlar la soberanía y la iniciativa ciudadana (en favor del poder de las -viejas y nuevas- élites), y las de quienes apuestan por el desarrollo de la participación y la profundización de la democracia. En ese conflicto, no todo son logros o victorias, pero el conflicto en si mismo es señal de avances importantes en la conciencia ciudadana y en la centralidad que la participación ha adquirido en el presente.



La idea de éxito ha cambiado. No se trata tanto de acumular poder sino de construir y compartir espacios de influencia

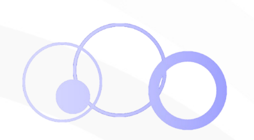
Todo ello no significa, ni que toda la ciudadanía esté por un cambio participativo (todavía se trata de una minoría social, pero más y más numerosa, creciendo cada día), ni que no haya respuesta o reacción por parte de quienes ven en los cambios y en los procesos participativos una amenaza para su estatus, para el "orden establecido". Y aquí viene a cuento recordar aquella frase de Bertold Brecht cuando decía que: "la crisis se produce cuando lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer".

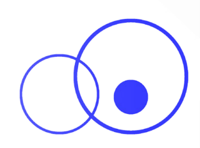



Algunos retos e ideas para el futuro...

En este contexto, nos atrevemos a poner encima de la mesa, a modo de borrador, algunas propuestas que, desde los diferentes sectores, sirvan para responder a los retos de la realidad actual, pero sobre todo que permitan definir un horizonte hacia el que caminar.

Superar los marcos legislativos, contribuir al procomún





Las administraciones públicas deben poner el procomún en el epicentro de sus acciones y dejar de excusarse en el laberinto legislativo y los condicionantes burocráticos para, modificar lo que sea necesario y alentar el protagonismo ciudadano, la inteligencia colectiva, en la resolución de los problemas y en la cobertura de las condiciones mínimas para una vida digna de todas las personas

Un cambio profundo en la misma forma de entender el papel de la Administración Pública, ya no más como mera gestora de servicios, o lo que es peor, como estructura clientelar de acumulación del poder. Apostar de forma decidida por la transparencia y afrontar la reforma necesaria para que las personas que desarrollan tareas en su seno pasen de ser servidores o servidoras públicos (que no es poca cosa, si fuera así) a facilitadoras de recursos a la ciudadanía, dinamizadoras de la inteligencia y la iniciativa colectiva, "tejedoras" de una sociedad relacional.

Politizar las políticas públicas y despolitizar los procedimientos. Que se haga lo que la gente vota, y se castigue su incumplimiento, pero que lo hagan quienes saber hacerlo mejor, en un reparto de tareas en el que intervenga el conjunto de la sociedad y en especial los sectores que añaden valor. Ya no vale cualquier tipo de entidad social, solo aquellas que además de dar respuesta a necesidades, provocan el protagonismo de las personas a quienes atienden, de igual forma que no son cualquier tipo de empresas las que añaden valor social, sino aquellas que están en el marco de la economía social y solidaria.



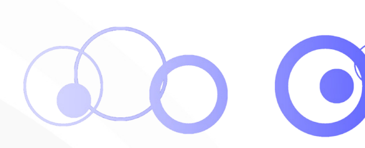
Las organizaciones sociales frente al reto de su reinvención

La apuesta por la participación ciudadana pasa por un tejido asociativo fuerte, autónomo y democrático. Sigue estando pendiente la revolución participativa en las organizaciones sociales.

No es el momento de escudarse en “mochilas del pasado”. Muchas entidades que nacieron como asociación, que crearon federaciones, que se convirtieron en fundación -huyendo de estructuras participativas para ser más eficaces- deben recorrer el camino hasta convertirse en Movimiento. Un movimiento nuevo que refunde la acción social y solidaria -un nuevo voluntariado no meramente asistencial- y que realice una apuesta decidida por la transformación y la participación, sin dejar de prestar servicios complementarios al Estado.

Modernizar las entidades significa poner en pie múltiples formas de participación interna y externa, recuperando su función de espacio relacional y escuela de democracia. Frente a quienes piensan que la innovación consiste en la importación de procedimientos del mundo empresarial, creemos firmemente que, en el caso del Tercer Sector, implica reconectar con las personas a quienes se dirigen los proyectos y programas, para que de forma colectiva y poniendo en juego todas las capacidades a nuestro alcance, se construyan alternativas a las situaciones de desigualdad en injusticia por parte de quienes las sufren en primera persona.

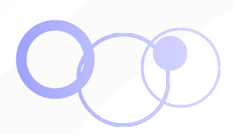
Las universidades que impulsan la participación



Aquellas que introducen la participación como medio en sus procedimientos y como fin, provocando el protagonismo del alumnado y el conjunto de la comunidad universitaria. Una transformación profunda en los contenidos y los métodos de los procesos de enseñanza-aprendizaje, pero también de la misma organización universitaria, de sus estructuras de poder.

Aumentar la conexión entre investigación, necesidades sociales y estructuras de la sociedad civil. La universidad que desciende de la torre de marfil del conocimiento (del que ha dejado de ser depositaria fundamental o, al menos, exclusiva.) para convertirse en motor de la construcción y la gestión colectiva del conocimiento.

Que la obtención de una titulación superior implique competencias cívicas en quienes lo obtienen, al igual que el inglés. Una universidad que, como todo el sistema educativo, centre su esfuerzo en la formación de personas y ciudadanas.



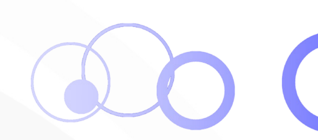
La sociedad relacional, la sociedad del diálogo social y la participación y la cooperación ciudadana

Ese es el sueño, la utopía que debe de servir de faro a la construcción de nuevos modelos de gobernanza y participación: una sociedad que reconozca su diversidad como una riqueza, que apueste por la multiplicación de los espacios de diálogo, por la generación de nuevas oportunidades de encuentro y cooperación entre los diversos actores sociales, para preguntarse por los problemas y necesidades comunes -comunitarios-, para buscar juntos las respuestas y para ponerlas en marcha con la implicación de todas las personas y sectores.

En este sueño le cabe un papel principal al Tercer Sector, como tejedor y dinamizador de esas relaciones, que contribuya con valor y valores a esas relaciones, como promotor y moderador del diálogo social necesario.

Y le cabe también un papel principal a la Universidad, y al conjunto del sistema educativo, como educadora en los valores, aptitudes y actitudes, en las habilidades y las capacidades para la participación, el trabajo en equipo y el trabajo en red, sin menospreciar su papel fundamental en la búsqueda, la construcción y la gestión colectiva del conocimiento.

La participación como fin y como método para reconstruir otro mundo posible



La re-construcción de los nuevos modelos de gobernanza, de las nuevas administraciones públicas, de un nuevo Tercer Sector y una nueva Universidad, es inevitable. No hay otra opción. Es imposible e impensable considerar la pervivencia de las formas obsoletas que muestran cada su insuficiencia e ineficacia. O el cambio o el caos.

Pero no existen referentes contrastados, modelos acabados que sirvan de "patrón" a esta reconstrucción. Lo único que queda es la búsqueda, y en ella el aprendizaje. Solo cabe ponerse en marcha, soñar, pensar, observar, escuchar, experimentar, innovar, probar nuevas formas de relación, de conocimiento, de organización, de acción, de gobierno... y aprender de la experiencia, del acierto y del error.

No sabemos (nadie lo sabe, aunque proliferen los mercaderes de humo) como serán esas organizaciones sociales del futuro, esas universidades, esas nuevas formas de administración y gobierno de lo público. Pero si sabemos que la única forma de reinventarlas, de reconstruirlas es con todas y todos, contando con la gente, implicando a todos los actores sociales. No es posible construir una nueva sociedad relacional y participativa si no es desde y con la relación (la cooperación) y la participación.

Notas sobre gobernanza y participación: Reflexiones compartidas

En el marco de la Iniciativa Bitácula, desarrollamos una sesión de debate en la que después de la contextualización realizada por el Colectivo de Educación para la Participación – CRAC (Ver documento), configuramos una serie de "rincones", donde de forma libre, las personas participantes debían responder a una pregunta clave durante un tiempo corto de tiempo y así pasar a cada una de ella hasta completarlas.

Lo que aquí transcribimos son las ideas, propuestas y planteamientos que han aparecido en el intercambio de cada una de las preguntas generadoras, a lo que añadimos las opiniones y visiones que se intercambiaron durante el plenario pos-



terior, lo que nos acerca al conjunto del discurso que fueron compartiendo y definiendo las personas participantes.

1. El Tercer Sector y su papel en la construcción de nuevas formas de gobernanza (y las condiciones para cumplirlo).

- ¿Qué papel tiene el tercer sector en la gobernanza? Real (para entidades, administración)...?
- ¿Es posible una voz única? Más actitud reivindicativa, menos servidumbre. Debe quitarse los complejos de pedigüeños, estableciendo otras formas de relación con actores sociales.
- Incorporar a más gente en la toma de decisiones. Participar genera calidad de vida a los beneficiarios de nuestra acción. Debe practicar la participación interna, pero... ¿Queremos? ¿Sabemos? Sumar mejora. El reto es empezar a hacerlo.
- Elección de listas abiertas electorales.
- La participación desde el origen de los procesos: que cuando se pida participación del tercer sector sea desde el principio, no con las leyes o planes ya formulados.
- Más capacidad/mentalidad para salir de lo mío. Acercamientos ong nuevos movimientos ciudadanos.

2. La Universidad y el papel en la construcción de nuevas formas de gobernanza (y las condiciones para cumplirlo).

- Universidad vía de transmisión extraordinaria. Transmitir experiencias personales del profesorado como procedimiento.
- Exigir como requisito la participación para la obtención de titulaciones.
- Una mayor apuesta por las metodologías participativas.
- Las tasas elitizan la universidad (hay quien piensa que es relativo).
- Facilitar formación complementaria teniendo en cuenta la realidad. Humildad a la hora de compartir conocimientos.
- Fundamental, no podemos entender la acción sin la investigación. Superar la fragmentación del conocimiento.
- Darle voz al alumnado y fomentar la cogestión.

- Recuperar el carácter reivindicativo de la universidad.
- Fomentar la cultura de la participación en todos los niveles educativos.
- Comunicación.

3. Pistas y condiciones para la reinvención de las administraciones públicas (cómo producir un cambio necesario).

- Poner a las personas, la sostenibilidad de la vida humana y no humana en el centro de las políticas públicas. Entender que las políticas sociales son productivas. Huir de los discursos donde lo social no es rentable.
- Hacer girar y variar la óptica de las políticas públicas dirigidas a hombres, blancos, heterosexuales, adultos y con empleo.
- Revisar el acceso al funcionariado desde la óptica de la motivación.
- Tener una mayor amplitud de miras, desde lo local a lo global, desde lo municipal a lo internacional y las relaciones que se dan entre si.
- Que las administraciones se apliquen los mismos criterios que demandan al Tercer Sector para acceder a financiación, especialmente la evaluación de programas.
- Evitar el peso político en los procedimientos y apostar por estándares de calidad. Favorecer la transformación de la administración desde la intervención inmediata y de abajo a arriba. Para eso hace falta tiempo.
- Mayor comunicación entre las administraciones públicas y el tercer sector. Relación y conocimiento con la realidad. Participar desde el principio en los procesos.
- Administración no solo centrada en la gestión, apuesta por la política.
- La burocracia se incrementa. Acabar con ella.

4. Nuevas formas de relación entre los actores: Universidad y Administración, Administración y Tercer Sector, Universidad y Tercer Sector.

- Resultados que produzca Iniciativa Bitácula.
- Superar modelos de relación en función a la satisfacción de necesidades e intereses y nada más.
- Oportunidad de transmisión de conocimiento y experiencia.

- Renovar/ampliar la oferta formativa, incluyendo y fomentando competencias cívicas, personales y sociales.

- Aprender nuevas formas de relación. Comunicación más directa, experiencias de andar y decidir "juntos".

- Diseñar entre los tres actores planes locales de participación contando con la vecindad.

- Que pasen de "maquillar" relaciones a incluirlas en los "metabolismos" de cada actor.

5. Otras cuestiones que aparecen durante el debate.

A continuación agrupamos algunos elementos que surgieron durante el debate en plenario, de modo complementario al trabajo grupal.

Percepción social del Tercer Sector:

Es necesario visibilizar el conjunto del trabajo de las entidades sociales, dando ejemplos concretos, para evitar la masa social que desconfía del tercer sector, aunque por otro lado a nivel institucional son las organizaciones que mayor confianza reciben de la ciudadanía si se compara con otras, según diversos estudios.

Para mejorar esa percepción es necesario acoger la complejidad de las organizaciones y aclarar las categorías de las mismas, saber encajar las críticas, evaluaciones e incorporar el componente emocional.

Razones para transformarse.

¿Realmente las personas queremos que nuestras entidades cambien? ¿Cuáles son las razones para ello?

- Existe inquietud frente a la excusa y la sensación de estar en las lamentaciones. Hace falta combinar el hacer lo de siempre y cambiar.

- Acabar con la burocratización en las administraciones y entidades. Apuesta decidida por la transparencia.

- Solicitar a las administraciones lo mismo que exigen a las entidades del Tercer Sector.

- Debemos exigir a las administraciones que trasciendan lo posible, que politicen y cambien legislaciones si es necesario.

- Afrontar que el día a día es muy duro para las personas que forman parte de las entidades, que existe una gran saturación y por ello se deben crear espacios y tiempos para la transformación interna.

- La participación es más rentable, tanto incorporando a las personas destinatarias en los procesos de toma de decisiones, como en la inversión en dispositivos complementarios que se ahorran. Es un argumento de peso.
- Es necesaria la constancia, generar espacios de encuentro para cambiar y pensar más allá de la propia entidad, buscando aspectos en común.

¿Cuál es el modelo de participación?

Ante la pregunta de una persona participante alrededor de la existencia de modelos, se respondió por parte de las personas participantes que existen tantos modelos de participación como espacios, no es posible calcar los proceso, pero si existen referencias en torno al paradigma de la sociedad relacional y el modelo de gobierno abierto, caracterizado por la transparencia, participación y colaboración como ejes de la nueva gobernanza.

La participación no es una moda, hay que creérsela y tener humildad, pues todos los conocimientos son necesarios, a partir de un liderazgo de que tire de los procesos y que incorpore el componente emocional de los mismos.

En cuanto a la participación interna, se debe crear un espacio autónoma de participación, en el marco que la entidad establezca y asumiendo que la dirección es colectiva.

¿Qué puede hacer la universidad?

Dar un paso más en la función superior de dinamizar la sociedad. Sensibilizar a las entidades y realizar formación complementaria desde los títulos propios. Crear proyectos e iniciativas en las que coincidan diversos actores sociales y desde ahí generar innovación, nuevas propuestas que respondan a las necesidades.

La universidad puede ayudar a evaluar impactos, discursos, combinando acción y conocimientos. Apoyo a procesos locales. Sistematizar los procesos de las entidades.

LA INNOVACIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN EN LA CIUDAD



Ricard Gomá

Director Institut d´Extudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

iniciativa
bitácula



Las páginas siguientes tienen como objetivo reflexionar sobre las dinámicas de exclusión y las políticas de inclusión que permiten abordarlas. Políticas que –a la luz del cambio de época- deben incorporar procesos de innovación en sus contenidos y en sus formas de producción .

1. Las políticas de inclusión social en contexto

En algunos de los paises de la actual Unión Europea (UE), el estado de bienestar (EB) adopta rasgos de carácter estructural tras la segunda guerra mundial (Pierson, Castles 2006). En otros paises el desarrollo de la dimensión social se produce más adelante, de la mano de procesos democratizadores. En todo caso, el núcleo fundacional de políticas del EB abarcó por un lado los servicios universales de salud y educación; por otro lado, los sistemas de garantía de rentas vinculados al paro y la jubilación; y por último una vertiente laboral formada por regulaciones públicas y políticas activas tendentes a generar empleos con derechos. Todo ello completado por una fiscalidad directa y progresiva como soporte financiero de un gasto público que llega a situarse por encima del 50% del PIB (Atkinson, 2009).

Pronto el singular "estado de bienestar" deja de ser una categoría relevante. Y el análisis se desplaza hacia el plural "regímenes de bienestar (RB)" (Esping Andersen 1991). Sin entrar ahora en un amplio debate académico, resulta útil trabajar sobre la existencia de cuatro RB en el marco de la Unión Europea-15 (nórdico, anglosajón, continental y latino-mediterráneo), con dificultades importantes para fijar tipologías en el resto de estados de acceso reciente a la Unión. La definición de cada modelo atiende a criterios de desmercantilización (la ubicación de cada campo de política pública en el eje estado/mercado) y de redistribución de la riqueza. Sus factores explicativos se hallan en variables políticas (presencia sostenida de la socialdemocracia o la tradición conservadora en el gobierno) y culturales (enraizamiento social de códigos católicos o protestantes, entre otros).

Pero también esta matriz de diversidad resulta insuficiente. Por 3 motivos básicos: (1) los RB van incorporando "policy areas" que requieren otros instrumen-

tos de análisis, y es aquí donde emergen las políticas de inclusión; (2) los RB no pueden definirse al márgen de las relaciones de género, de los roles socialmente construidos de hombres y mujeres en los ámbitos públicos y familiares (Vega 2009); (3) las políticas públicas de bienestar van configurando un mosaico multinivel: por arriba, europeización y globalización (Yeates, Holden 2009); pero también y sobre todo por abajo, descentralización regional y local (Ferrera 2005). A todo ello, hoy cabe añadir otro factor inevitable: el impacto de la crisis y de las políticas de austeridad (Therborn 2013). Desde 2010, dichas políticas intentan –y en buena parte consiguen- reescribir el contrato social del EB, por medio del desmantelamiento de derechos sociales y de la desposesión democrática. Frente a ello, se articulan respuestas sociales y emergen espacios políticos orientados a erigir alternativas.

La trayectoria histórica de desarrollo del estado de bienestar en España es en buena parte reflejo del conflicto social y sus resultantes en el ámbito de las políticas públicas (Del Pino, Rubio 2013). Hay de entrada tres elementos a tener en cuenta. En primer lugar, la fase expansiva de nuestro modelo social (1977-2007) coincide con la etapa de reestructuración de los regímenes de bienestar europeos, bajo presión ideológica y política neoliberal. En segundo lugar, la agenda social en España se despliega en tres ámbitos principales: sanidad, educación y pensiones. Y relega a un plano residual la atención social, las rentas mínimas, y el acceso a la vivienda, a diferencia de lo que sucede en el resto de Europa. Finalmente, el mercado laboral presenta índices de paro y precariedad muy por encima de la media de nuestro entorno, debido tanto a factores de modelo productivo, como a políticas de desregulación recurrentes desde la década de los ochenta.

Estos tres rasgos tienen una gran importancia para las políticas de inclusión social. Por una parte, la exclusión laboral y residencial, unida a la debilidad de los servicios sociales, explican una realidad de pobreza y desigualdad que ha ido tomando rasgos estructurales en nuestro país. Por otra parte, la emergencia de políticas activas de inclusión y atención a la dependencia no se da hasta la fase tardía del ciclo social expansivo (desde finales de la década de los 90) y queda truncada por el giro hacia el desmantelamiento social al hilo de la crisis del 2007, y sobre todo del 2010 en adelante con la estrategia de la austeridad, seguida por los gobiernos sucesivos. Así pues, políticas de inclusión incipientes y frágiles para hacer frente a una realidad extendida de pobreza y exclusión: un cierto abismo entre problemas sociales y respuestas públicas.

2. Arquitectura e instrumentos de las políticas de inclusión

El entramado público de políticas de inclusión en España es complejo y débil de forma simultánea. La complejidad obedece tanto a la descentralización política del estado y la ubicación de competencias sociales en las CC.AA y los poderes locales, como a la fragmentación de políticas y la ausencia de marcos de acción integrados. La debilidad tiene que ver con la posición secundaria cuando no residual de estas políticas en el conjunto del estado de bienestar.

[1] Parte de las reflexiones de este texto se elaboran en: Gomà, R. Rosetti, N. (2016) Perfiles de exclusión y políticas de inclusión en España: las dimensiones del cambio. (de próxima publicación en “Reforma y Democracia, Revista del CLAD”).



El cuadro 1 intenta mostrar ambos rasgos. Se explicita el abanico de componentes de acción pública (atención social, garantía no contributiva de ingresos y planes de inclusión) y se caracterizan en función de tres variables: la existencia o no de un derecho subjetivo de ciudadanía, el tipo de cobertura y el ámbito territorial. Emergen algunas imágenes relevantes: la naturaleza multinivel de las políticas con baja presencia local; la ausencia de coberturas universales en componentes clave (la garantía de rentas); y la debilidad en el reconocimiento de derechos subjetivos de ciudadanía, muy por debajo del resto de campos del estado de bienestar (salud, educación, pensiones) y por debajo también de lo que sucede en los regímenes anti-exclusión del resto de modelos de bienestar de la Unión Europea (Ayala, 2000).

Cuadro 1. Los componentes del entramado de políticas de inclusión

	Atencion Social (AS)		Garantía de Ingresos (GI)			Planes de Inclusión	
	SAAD	Servicios Sociales (SSB/SSAE)	PNC	Rentas mínimas	Ayudas económicas de Servicios Sociales	AS y GI	Programas vinculados EB*
Dcho subjetivo	Sí	Si/No	Sí	Sí/No	No	No	Sí/No
Cobertura	Univ	Univ/ Select.	Selectiva	Selectiva	Selectiva	Univ/ Select.	Univ/ Select.
Garantía de Ingresos (GI)	Estatal	CC.AA/ Local	Estatal	CC.AA	Local	CC.AA	CC.AA/ Local

Claves: SAAD (sistema para la autonomia y atención a la dependencia); SSB (servicios sociales básicos); SSAE (servicios sociales de atención especializada); PNC (pensiones no contributivas).
** Ejemplos: programas y servivios de educación inclusiva o de acción contra la exclusión sanitaria.*
Elaboración propia.

La tabla 1 ofrece las cifras de estas debilidades. Y muestra también los impactos de la crisis y de la dinámica de desmantelamiento social sobre las políticas de inclusión. Se observan en primer lugar cifras de cobertura en torno al 10% de la población en la red pública de servicios sociales, muy lejos de la lógica universal; lejos también del 22% de población bajo el umbral de la pobreza en España. Aparece, en segundo lugar, el impacto de la crisis en forma de incremento de personas atendidas: 2 millones más en la red pública entre 2007 y 2013, una escalada del 57% (715.000 más en la red de Cáritas). Y aparece el impacto simultáneo de los recortes presupuestarios, que afectan de lleno a las políticas de servicios sociales: retrocesos del 38% en el ámbito estatal, del 12% en las CC.AA. y del 24% en la esfera local. Así pues, más riesgos de pobreza y exclusión, más presión asistencial sobre los servicios sociales, y disminución, en cambio, de recursos públicos (Malgesini, Candalija 2014). Una caida de 4.141 millones entre 2010 y 2013; un volumen que representa solamente un 10% de la inyección directa de fondos públicos a las entidades finan-

cieras: simultaneidad entre rescate bancario y políticas de desmantelamiento social (lógica de *"welfare retrenchment"*).

Tabla 1. Indicadores de cobertura y gasto público en Atención Social

	2003	2007	2010	2013
Red Pública SS (personas atendidas)	3.100.000	*3.500.000*	5.100.000	*5.500.000*
Red SS Cáritas (personas atendidas)	395.000	*385.000*	860.000	*1.100.000*
SAAD (Personas cubiertas)	-----	*100.000*	900.000	*980.000*
Gasto Público Atención Social (Estado)	1.597 m€	1.996 m€	*2.825 m€*	*1.742 m€*
Gasto Público Atención Social (CC.AA)	6.861 m€	8.286 m€	*11.501 m€*	*10.071 m€*
Gasto Público Atención Social (Local)	5.960 m€	6.327 m€	*6.618 m€*	*4.990 m€*

Fuente: Ministerio de Hacienda; Plan Concertado de Servicios Sociales; Cáritas

El componente de garantía de ingresos tiene en los programas de rentas mínimas (RR.MM) autonómicas su pieza vertebradora. En 2013 el gasto en RR.MM. llegó a 1.040 millones de euros, sólo un 0,1% del PIB del estado. Es esta una cifra muy alejada de la media de la UE, que se sitúa en torno al 2%. Pudiera ser que el componente de garantía de ingresos tuviera un peso relativo menor en nuestro país. Pero si la comparación se traslada al volumen global de gasto público en atención social, las cosas no son muy diferentes. Los 17.000 millones en nuestro país representan un 1,6% del PIB; la mitad del gasto medio de la UE (sobre el 3,5% del PIB).

La tabla 2 muestra la distribución por CC.AA. atendiendo a parámetros de cuantía de las aportaciones, y de cobertura sobre el número de hogares sin ingresos. Se observan dispersiones elevadas en ambos parámetros: desde cuantías básicas por encima del SMI, como la del País Vasco, hasta aportaciones máximas de 372 € en La Rioja (el 58% del SMI). Y desde coberturas universales en el País Vasco y Navarra, hasta otras por debajo del 10% en las Illes Balears, Castilla-La Mancha o Extremadura. En el País Vasco, la tasa real de cobertura multiplica por 2,7 los hogares sin ingresos, al permitir su esquema de rentas la compatibilización del ingreso público con otras fuentes de ingresos (Jurado, Pérez 2014).

Tabla 2. Rentas Mínimas CC.AA. Cuantías mínima y máxima. Tasa de Cobertura.

	Renta Mínima Aportación básica (€)	Renta Mínima Aportación máxima (€)	Cobertura Sobre hogares sin ingresos %
Andalucía	400	645	32,2
Aragón	441	621	51,1
Asturies	443	730	68,1
I. Balears	425	776	9,4
Canarias	472	658	12,4
Cantabria	426	664	61,0
Castilla-Mancha	372	741	4,6
Castilla-León	426	692	34,0
Catalunya	423	645	26,3
Extremadura	399	665	8,4
Galicia	399	665	33,0
Madrid	375	532	23,4
Murcia	300	682	12,3
Navarra	548	962	100
P.Valencià	385	621	13,5
País Vasco	662	941	100
La Rioja	364	372	57,9

Fuente: Secretaría de Estado de Asuntos Sociales 2013

Finalmente, el cuadro 2 muestra la agrupación de las CC.AA. en cuatro tipologías según el cruce de los parámetros de cobertura e intensidad de protección (la cuantía de la renta). 11 CC.AA. se sitúan en coberturas inferiores al 35% de los hogares sin ingresos (media estatal), y sólo 7 por encima. Mientras que 9 CC.AA. presentan intensidades de protección por debajo de los 542 € de aportación media estatal, y 8 de ellas por encima. El mapa resultante es significativo: País Vasco, Navarra, Asturias y Cantabria se agrupan en el cuadrante de cobertura e intensidad alta. Mientras que 7 CC.AA. lo hacen en el polo opuesto (Catalunya y Madrid, las dos CC.AA con la renta per cápita más alta, entre ellas). Cuatro comunidades optan por cuantías elevadas a costa de la extensión (las dos Castillas, Canarias y Balears); y sólo dos (Aragón y La Rioja) cubren por encima de la media pero a costa de aportaciones bajas.

Cuadro 2. Rentas Mínimas CC.AA. Distribución por tasas de cobertura e intensidad

	Cobertura Baja (por debajo 35% hsi)	Cobertura Alta (por encima 35% hsi)
Intensidad Baja (por debajo 542 € aportación media)	Andalucía, Catalunya, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, C.Valenciana	Aragón, La Rioja
Intensidad Alta (por encima 542 € aportación media)	Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, I.Balears	*Asturias, Cantabria, Navarra, País Vasco*

Fuente: Elaboración propia

3. Perfiles sociales de pobreza, exclusión y desigualdad

La arquitectura de políticas de inclusión social se enfrenta a una realidad de pobreza, exclusión y desigualdades fuertemente impactada por las dinámicas de cambio de época, de crisis y de desmantelamiento del bienestar. Se repasan, en este apartado, los principales perfiles sociales. Y se construye, en el siguiente, una propuesta conceptual para interpretarlos.

España parte de una situación de fuertes desequilibrios sociales en relación al resto de la UE, en el punto de arranque de la crisis y las políticas de austeridad (Tablas 3 y 4). Las tasas de pobreza relativa e infantil se encuentran en 2007 un mínimo de 5 puntos por encima de la media europea. Las desigualdades educativas y su proyección en las trayectorias de inclusión/exclusión laboral tienen también una fuerte presencia en España. Entre 2008 y 2013, los ingresos medios anuales por hogar no dejan de recortarse: de 29.634 € (2008) a 27.747€ (2100) y a 26.154 € (2012), más de un 12% de caida. La crisis nos empobrece, pero no tiene por qué hacernos más desiguales. El impacto de las políticas de austeridad, sin embargo, no deja de ensanchar la brecha.

Tabla 3. Evolución indicadores de pobreza y exclusión en España (%) (2008-2013)

	Pobreza relativa	Pobreza infantil	Precariedad económica	Exclusión Severa	Dificultad CNB[2]	Pobreza energética
2008	20,7	28,8	33,6	6,3	14,2	8,7
2013	25,5	30,1	40,6	10,9	16,1	10,2
Evol.	*+4,8*	*+1,3*	*+7,0*	*+4,6*	*+1,9*	*+1,5*

Fuente: Instituto Nacional de Estadística 2013

Todos los indicadores de pobreza, precariedad y exclusión se amplian en España durante el periodo 2008-2013, y de forma significativa. La pobreza relativa crece un 25%, la infantil se sitúa ya por encima del 30% y la exclusión severa casi dobla la tasa en 5 años: del 6,3 al 10,9%. El índice de paro se multiplica por 3,5 y, quizás lo más relevante, en nuestro país existen hoy 1.860.000 hogares sin ningún tipo de ingreso y 1.641.481 personas sin empleo y sin protección pública (Malgesini, Candalija 2014). A todo ello hay que añadir una dimensión de la realidad que ha operado bajo una dinámica temporal propia. En 1999 el precio de la residencia habitual representaba como media 3,6 veces la renta disponible anual de las familias; en 2007 había crecido a 7,7 veces. Así pues, la crisis laboral y las nuevas realidades de pobreza y exclusión coexisten con una esfera habitacional de sobrendeudamiento familiar que, junto a una normativa hipotecaria y de arrendamientos impugnada3 , provoca miles de deshaucios.

[2] CNB: Cobertura de necesidades básicas (hogares con muchas dificultades para llegar a fin de mes)
[3] En julio de 2014 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea falla contra la legislación hipotecaria española, por considerarla contraria a normas del derecho comunitario y obliga a su modificación.



Tabla 4. Evolución indicadores de paro, ingreso y acceso a vivienda en España (%) (2008-13)

	Tasa de paro	Paro larga duración	Paro baja formación	Paro sin cobertura (n. absolutos)	Hogares sin igreso (n. absolutos)	Precio vivienda (sb renta disp)
2008	7,93	2,1	21,3	787.503	362.700	x 3,6 (1999)
2013	26,94	13,1	36,2	1.641.481	1.860.000	x 7,7 (2007)
Evol.	*+19,10*	*+8,0*	*+14,9*	*+853.978*	*+1.497.300*	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística 2013

La distribución social de los riesgos de exclusión es claramente desigual. Y es en esa desigualdad que pueden encontrarse algunos de los factores explicativos clave de las nuevas situaciones de pobreza. La tabla 5 muestra, por ejemplo, la altísima fragilidad y vulnerabilidad a la pobreza de las personas sin empleo y de aquellas que sólo han accedido a niveles formativos básicos, pero también de los hogares monoparentales (monomarentales la inmensa mayoría) y de las personas que han llegado a nuestro país desde la inmigración de raíz social: el riesgo de pobreza entre el colectivo de orígen extracomunitario llega al 55,4%.

Tabla 5. Factores de pobreza relativa en España (%) (2013)

Actividad		Nivel Formación		Tipo de hogar		Nacionalidad	
Ocupados	parados	Primaria	Superior	2 adultos con hijos	1 adulto con hijos	Españoles	Extra-UE
14,2	45,1	24,6	10,2	25,8	42	18,4	55,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística 2013

Finalmente, la Tabla 6 muestra la distribución territorial de las desigualdades y los riesgos de exclusión. El abanico de la renta por comunidades autónomas (CC.AA) indica las disparidades entre ellas; el índice de gini para cada una señala el nivel adquirido por las desigualdades internas. Observamos una distancia relevante de rentas. En base 100 para la media estatal, la estructura es la siguiente: 6 CC.AA. se situan en la franja alta 110-130; 5 CC.AA. en la franja baja 70-85; y 6 CC.AA. en posiciones cercanas a la media 85-105.

Más relevante en términos sociales es la disparidad de ingresos que muestra cada comunidad. Se observa en primer lugar que sólo Navarra está por debajo de 0,3 en su índice de gini. En la UE-15 las medias de gini en los paises continentales, anglosajones y nórdicos estan por debajo de 0,3. Así pues, 16 de las 17 CC.AA se

encuentran cruzadas por desigualdades sociales netamente superiores a las existentes en Europa. Destacan Castilla-la Mancha, Andalucía, Canarias, Aragón y la Comunidad Valenciana con índices superiores a 0,33. El efecto acumuado de crisis y políticas de austeridad injusta ha catapultado la desigualdad en todas la CC.AA, sin excepción. Hoy todas son más desiguales que en 2008. Destacan aquí crecimientos del orden del 20% en Aragón, Asturias y Cantabria; o en la franja 10-15% en Balears, Canarias, Castilla-la Mancha, Galicia, Pais Vasco o La Rioja. Resulta por último especialmente grave observar que cinco CC.AA. –Andalucía, Canarias, Castilla-la Mancha, Extremadura y Murcia- presentan tasas de pobreza relativa por encima del 30%. Y solamente Navarra se sitúa por debajo del 10%.

Tabla 6. Indicadores de renta, pobreza y desigualdad por CC.AA.

	Renta (Media 100)	Pobreza relativa	Dificultad CNB[4]	Desigualdad[5] (gini)
Andalucía	75,7	35,9	46,4	0,344 (+9,1)
Aragón	111,2	15,9	33,1	0,331 (+22,4)
Asturies	94,4	16,8	20,5	0,316 (+19,4)
I. Balears	103,9	25,8	32,8	0,322 (+10,6)
Canarias	83,6	35,3	41,0	0,346 (+11,7)
Cantabria	96,6	19,6	41,6	0,319 (+20,1)
Castilla-Mancha	83,8	30,9	38,8	0,363 (+12,5)
Castilla-León	101,4	24,6	18,5	0,306 (+1,7)
Catalunya	117,4	19,8	34,3	0,312 (+5,4)
Extremadura	71,1	41,5	44,0	0,320 (+0,9)
Galicia	88,7	22,0	36,9	0,313 (+14,4)
Madrid	132,1	18,1	34,3	0,324 (+4,7)
Murcia	80,4	36,1	48,1	0,305 (+4,1)
Navarra	129,3	9,7	18,3	0,278 (+6,8)
P.Valencià	87,2	26,3	38,4	0,334 (+10,1)
País Vasco	130,8	15,6	24,7	0,306 (+13,9)
La Rioja	109,5	24,9	28,0	0,322 (+16,5)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística 2013

4. Las nuevas fragilidades: exclusión, vulneración de derechos básicos y polarización

Asistimos a un doble proceso de reestructuración social. Vivimos, por un lado, una dinámica de cambio de época, de apertura de un tiempo nuevo –más allá de la modernidad industrial- llamado a enmarcar las trayectorias personales y colectivas de las próximas décadas (Beck 2007). Sufrimos, por otro lado, una crisis del capitalismo de burbuja (especulación financiera e inmobiliaria como motor de

4 CNB: Cobertura de necesidades básicas (hogares con muchas dificultades para llegar a fin de mes)
5 Incremento de la desigualdad en términos porcentuales para el periodo 2008 a 2013



acumulación) con un entramado político-institucional promotor de la austeridad injusta democrático (Krugman 2012; Stiglitz 2013). Se trata de una lógica de transición social y cultural, que se articula hoy a una dinámica de crisis económica y política. Ambos vectores inciden sobre la cartografía de las necesidades sociales. La lógica de cambio de época dota de sentido al concepto de exclusión, más allá de la noción clásica de pobreza económica. La dinámica de desmantelamiento social desplaza las privaciones materiales a riesgos de vulneración de los derechos humanos; y redibuja el esquema de distribución de recursos hacia la polarización social y urbana, más allá de niveles preexistentes de desigualdad.

Cuadro 3. La nueva cartografía de las necesidades sociales

Procesos sociales	Esferas de cambio	Dinámicas de cambio
Cambio de época	Vínculos Relacionales	De la pobreza económica a *la exclusión como fractura de integración*
Crisis con austeridad	Cobertura de necesidades	De la privación de consumos básicos a *Riesgos de vulneración de derechos humanos*
	Distribución de recursos	De la desigualdad de rentas a la *polarización socio-territorial*

Fuente: Elaboración propia

- **La exclusión como ruptura en el tejido social.** Los principales parámetros sociales y culturales que cimentaron durante más de medio siglo la sociedad industrial quedan atrás de forma irreversible. Las dimensiones del cambio son múltiples: la transición hacia la economía del conocimiento, nuevas complejidades colectivas e incertidumbres personales, internet y espacios digitales, conciencia de riesgos ecológicos socialmente producidos. Un tiempo nuevo: una sociedad "del riesgo" (Ulrich Beck), o una incipiente modernidad "líquida" (Zygmunt Bauman). En todo caso, un contexto donde las desigualdades se reconfiguran en profundidad.

  En el viejo marco fordista, los desequilibrios sociales presentaban una naturaleza esencialmente económica. El eje básico de desigualdad se expresaba en una estructura de clases que polarizaba la distribución del ingreso, pero no llegaba a romper el tejido de la cohesión. Hoy aparecen nuevas dinámicas que implican fracturas relacionales no directamente vinculables a la variable renta. Es aquí donde toma sentido el concepto de exclusión social, referido a dinámicas de precariedad económica articuladas a fracturas en los vínculos de integración comunitaria (Subirats 2005). La noción de exclusión contiene diversidad de factores explicativos (género, edad, orígen, discapaci-

dad, tipo de hogar, clase) y se expresa en formas diversas con tendencia a la suma biográfica (fracaso escolar, precariedad laboral, infravivienda, soledad). En este nuevo marco referencial, la pobreza se convierte en la dimensión material de la exclusión: la dificultad de cobertura de necesidades básicas. Y opera como factor de riesgo de exclusión, aunque no la comporte de forma necesaria.

		Desigualdades en la distribución de oportunidades y recursos materiales	
		Elevadas	Bajas
2013 Evol.	Fuertes	*Exclusión*	Segmentación
	Débiles	Pobreza	*Inclusión*

Fuente: Elaboración propia

- **La pobreza como vulneración de la dignidad personal.** Las políticas de austeridad impulsadas presentan unos impactos ciudadanos de gran intensidad. Emergen hoy pautas de desigualdad y situaciones de nueva pobreza que inciden de forma nítida en la esfera de los derechos humanos. En España, bancos y cajas han recibido 88.000 millones en ayudas directas, de los cuales 50.000 millones no seran recuperados; el gasto social per cápita, en paralelo, ha caido un 20% los últimos cinco años. El mismo día que el gobierno del estado daba por finalizada la cobertura sanitaria universal, decidía una inyección millonaria de recursos públicos al sistema bancario. Las desigualdades se han ido ampliando: los segmentos más ricos acumulan más riqueza; los colectivos vulnerables han visto más precarizadas sus vidas (Malgesini, Candalija, 2014). Hoy la renta del 20% con ingresos más altos es 7 veces superior a la del 20% con menor ingreso. Más de la mitad del paro es de larga duración y está desprotegido; la pobreza laboral llega al 14% de los contratos. El 20% de la población sufre pobreza relativa y la infantil llega al 25%. Se producen más de 100 deshaucios al día de personas vulnerables. Una de cada diez familias vive con riesgo de corte en los consumos básicos de luz, agua y gas.

- **La desiguadad como polarización social y urbana.** Barcelona como referencia. En 5 años, la desigualdad entre el 10% más rico y el más pobre ha pasado de 2,5 a 3,5. Esta polarización de rentas se proyecta, de forma ampliada, en más segregación urbana: la desigualdad entre los 5 barrios más ricos y los 5 más pobres pasa de 3 a 4,5; y entre Pedralbes y Ciutat Meridiana (en los dos extremos) de 3,5 a casi 7. Barrios populares como Trinitat Nova, La Verneda o El Carmel pierden entre 13 y 19 puntos de renta; al mismo tiempo, los 5 barrios más ricos ganan 17. En El Besòs la renta pc ha caido de 11.000 a 9.000€; mientras tanto en la Dreta de l'Eixample ha crecido de 24.000 a 28.000€. En efecto, en Barcelona se ha dado una dinámica de empobrecimiento de las

capas populares, de la cual ha quedado al margen el segmento más acomodado, que ha aprovechado la crisis para seguir acumulando renta; y se ha dado, aún con más fuerza, un proceso de guetización urbana del lujo, frente a los barrios compartidos por capas medias y trabajadoras. Esta doble fractura se expresa también claramente en los ámbitos laboral, educativo y de salud. El diferencial de esperanza de vida entre el Raval y Les Corts se dispara por encima de los 7 años. El paro en Roquetes, la Pau o la Marina multiplica por tres el de Sarrià y por dos el de l'Eixample. De los 10 barrios con más paro, 7 estan entre los que tienen más población sin estudios. La ampliación de las áreas educativas de proximidad y el nuevo baremo de acceso escolar que discrimina a la población migrante genera el doble efecto de huida voluntaria de capas acomodadas y forzada de familias vulnerables hacia esculas refugio separadas y no compartidas. En efecto, Barcelona es hoy un escenario de polarización; una geografía urbana de segregación, como nunca antes en la ciudad democrática.

En síntesis, la exclusión entendida como pobreza con ruptura relacional; la vulneración de derechos vinculada a la ampliación de la esfera de privaciones; y la polarización socioespacial como incremento de las desigualdades territoriales y de renta, configuran hoy la nueva cartografía de las necesidades. Es más, trazan los perfiles de lo que podríamos comenzar a llamar la sociedad de las vulnerabilidades y las ciudades rotas.

5. Fortalecer e innovar las políticas de inclusión

Crecen en nuestro país la pobreza, la precariedad, la exclusión social y el paro. Y ante ello el sistema de atención social sufre una disminución considerable de gasto público. La resultante es clara: más de 1 millon y medio de personas sin empleo y sin protección pública; casi 2 millones de hogares sin ingresos (sólo el 35% acceden a rentas mínimas autonómicas) (Morel, 2012). Sobre esta base, los apartados que siguen adoptan un enfoque propositivo. Una gramática recorre las propuestas: ante la emergencia de nuevas pobrezas y exclusiones, parece inaplazable fortalecer las políticas de inclusión, y se hace necesario afrontar dicho reto desde ópticas innovadoras, enraizadas en la proximidad, los bienes comunes y las redes participativas. Reforzar las políticas de inclusión como oportunidad de profundización ciudadana y comunitaria. El último apartado mostrará en síntesis la experiencia de Barcelona.

5.1. La inclusión como dignidad, autonomía en comunidad y derecho a la ciudad.

És posible –y necesaria- una realidad y un futuro de inclusión, con la dignidad humana garantizada, y con altos niveles de cohesión social y urbana. Sí, el cambio de época es irreversible, y dibuja un camino de no retorno al estado de bienestar keynesiano. Pero el desmantelamiento social no es inevitable. Hace falta forjar alternativas de prosperidad compartida y de democracia real. Caminos de superación del capitalismo y de la vieja política, hacia una economía y una sociedad del bien común. Todo esto está en marcha, de forma más o menos incipiente; en

ámbitos sobre todo municipales. Y es en este nuevo escenario de alternativas donde tendrán que inscribirse las políticas de inclusión, las que superen la nueva distribución de fragilidades y riesgos; de precariedades e injusticias. De acuerdo a la triple dimensión de la vulnerabilidad definida –exclusión, vulneración de derechos y polarización socioespacial- es posible articular una propuesta de entramado básico de políticas de inclusión: la arquitectura colectiva para garantizar una sociedad donde sea posible realizar todos los proyectos de vida, con dignidad y en comunidad.

Cuadro 5. Arquitectura de las políticas públicas por una sociedad inclusiva

Inclusión como autonomia y vínculo: *Las políticas de servicios sociales y la acción comunitaria*	Inclusión como dignidad: *Las políticas de rescate social y de mínimo vital garantizado*	Inclusión como derecho a la ciudad: *Las políticas de vivienda y de rehabilitación y mejora de barrios*
• Servicios sociales para la autonomia personal • El ciclo de vida como eje vertebrador • El desarrollo comunitario	• Derecho a la existencia con garantía de ingresos. • Seguridad alimentaria y energética • Trabajo digno para vivir	• Hogar digno para vivir • Mejora integral de barrios frágiles

Fuente: Elaboración propia

A. Las políticas de servicios sociales: la inclusión como autonomía en común

El derecho a la educación fundamenta la escuela pública y el derecho a la salud, la sanidad universal. El derecho a la autonomía personal subyace como razón de ser del sistema de servicios sociales. La dependencia, en cualquiera de sus vertientes, implica precariedad vital y riesgo permanente de exclusión. La autonomía, la posibilidad de realizar un proyecto de vida autodeterminado, emerge por tanto como eje vertebrador de una sociedad inclusiva.

Se trata de forjar un nuevo paradigma de servicios sociales (Fantova, 2014). Un modelo promotor de la autonomía personal, y del fortalecimiento de los vínculos de solidaridad. Unos servicios sociales universales, de calidad y próximos, de tipo promocional y preventivo, que actuan para debilitar los factores que generan exclusión, atienden personas y colectivos vulnerables, y potencian la acción comunitaria como motor de cambio social. Unos servicios sociales que impulsan lógicas de empoderamiento, con las personas como protagonistas, sujetos activos y con capacidad de decisión sobre sus propios itinerarios de inclusión social y relacional. Y con equipos de profesionales bien dotados, formados para atender situaciones

emergentes, y con tiempo para equilibrar el trabajo personal/grupal, con los proyectos comunitarios. En síntesis, una acción social al servicio del objetivo que todas las personas puedan desarrollar, en igualdad de condiciones, sus propios proyectos de vida. Y puedan hacerlo en marcos de vinculación colectiva. Pueden destacarse tres ejes básicos de acción:

- La plena implementación de la LAPAD (la ley de autonomía personal y atención a la dependencia). La LAPAD nació como la apuesta pública por desarrollar la cuarta vertiente del estado de bienestar –más allá de la salud, la educación y las pensiones- y como el reto de generar, por primera vez en décadas, un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía social. Su desarrollo arrancó con exceso de complejidad burocrática y con debilidades de financiación. Su despliegue se ha truncado de forma masiva. El reto es doble. Por un lado restablecer todos los parámetros de su desarrollo: asegurar la financiación, garantizar la cartera de servicios sin barreras económicas de acceso, y simplificar el entramado de gestión. Por otro lado, orientar la LAPAD hacia un modelo no sólo de autonomía personal sinó también de equidad de género, de superación de las relaciones cuidadoras del modelo patriarcal. Convertirla en el espacio de oportunidad para construir una nueva "cuidadanía", con implicación paritaria de hombres y mujeres, y con una distribución social justa de los cuidados.

- Los centros de servicios sociales como red básica de proximidad. La columna vertebral del sistema ha de estar articulada por la red de servicios sociales básicos (SSB), enraizada en centros de barrio, y dotados de equipos profesionales potentes. Los SSB son el conjunto de acciones impulsadas por un equipo multidisciplinar (educadores, trabajadoras sociales y psicólogos) que, des de la proximidad, y tanto a través de prestaciones públicas como de la activación de recursos del territorio, contribuyen a la autonomía personal y al desarrollo comunitario. Los SSB deberían asegurar: a) el acceso universal, como derecho subjetivo de ciudadanía, al conjunto de prestaciones del sistema, y en especial a los servicios de atención domiciliaria y teleasistencia, en la medida que permiten el mantenimiento de las personas frágiles en su entorno cotidiano y relacional de referencia; b) la implementación integral de la LAPAD en todo su abanico de apoyos a las personas en situación de dependencia; c) la autonomía vital de las personas con diversidad funcional, tanto en la dimensión de accesibilidad universal –física y comunicativa- como de apoyo a la vida independiente (asistente personal y viviendas adaptadas con servicios)

- El ciclo vital como eje vertebrador de las políticas. Las etapas vitales van forjando itinerarios personales y vínculos colectivos, y en ellas emergen necesidades que han de tener respuesta pública. Sobre todo en aquellas etapas que configuran los eslabones más débiles de las trayectorias personales. Las franjas donde se desarrollan desigualdades y riesgos derivados del carácter adultocrático de nuestra sociedad. Desde marcos neoliberales se tienden a promover pretendidas soluciones biográficas a problemas colectivos. Lógicas de emprenduría personal que desembocan en el callejón de las precarieda-

des. Desde ópticas de izquierda clásica se desata, a veces, la aversión al riesgo (como teorizó Hirschman, 1991) y aparece la tentación paternalista. Frente a eso, las etapas vitales deberían ser espacios de autoderminación personal, de ejercicio del derecho a decidir un proyecto de vida. Y los servicios sociales como el instrumento colectivo donde reside la apuesta por hacerlo posible: por empoderar a las personas, más allá del mercado y sus exclusiones, más allá también de toda cronificación pública de dependencias. Desde esta lógica se hace necesario fortalecer y priorizar: a) les políticas de la pequeña infancia (educación 0-3 y crianza compartida desde centros municipales y comunitarios), de ciudadanía infantil y de atención a la infancia en riesgo; b) las politicas para la emancipación juvenil (en los terrenos formativo, laboral y de la vivienda); c) las politicas de apoyo a nuevos modelos familiares y convivenciales; d) las políticas por un envejecimiento autónomo, saludable, activo y con derechos.

B. Las políticas del rescate ciudadano: la inclusión como dignidad

Las políticas activas de inclusión vinculadas a la reconstrucción de la dignidad humana pueden contemplar 3 ejes, en el marco de una estrategia integrada de rescate ciudadano:

- Un primer eje conectado a la garantía de ingresos. En la actualidad, los programas y leyes autonómicas de rentas mínimas adolecen de debilidad normativa (déficit de reconocimiento de derechos), bajas tasas de cobertura, y diseños condicionados a teóricos procesos de inserción laboral. Se trataría de desencadenar una dinámica de cambio, de “policy change”, hacia la implantación de una Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) establecida como derecho subjetivo y orientada a asegurar un ingreso público que no dejara a ninguna persona por debajo del umbral de pobreza relativa. La RGC operaría como un paso necesario en la lógica del cambio cultural, político e institucional hacia la Renta Básica, instrumento estratégico para desmercantilizar las bases materiales de la existencia (Raventós, 2012).

- Un segundo eje conectado a la seguridad alimentaria y energética. Crear un sistema integrado de cobertura de necesidades alimentarias articulado por planes de proximidad para garantizar el derecho a la alimentación autónoma y digna; para prevenir todos los riesgos de malnutrición, y en especial la malnutrición infantil. Se trata de asegurar las tres comidas diarias a toda la población infantil todos los días del año, por medio de becas comedor en colegios y centros y actividades socioeducativas, y a través de programas de seguridad alimentaria en entornos familiares vulnerables, gestionados por los servicios sociales básicos. Generar, por otro lado, un marco normativo y político de control público del agua y de la energía, que garantice tramos de consumo como derecho básico, un esquema de tarifación social y ecológica, y la prohibición de cortes de suministro a hogares en riesgo de vulnerabilidad social. Todo ello en la perspectiva de procesos de remunicipalización del agua y de creación de agencias públicas locales de energía (como en París y Berlín) para desmercantilizar los suministros y situar agua, luz y gas en el

terreno de los derechos sociales.

- Un tercer eje conectado a la inclusión laboral. Las políticas de empleo pueden ir mucho más allá de la lucha contra la exclusión y la pobreza, pero deberían desarrollar fuertes dimensiones de inclusión. la estrategia de inclusión laboral debería contemplar un plan de choque de creación de empleo en los vectores clave del nuevo modelo productivo (economía del bien común, sostenible y humana) (Felber, 2012) con programas concretos de inserción para colectivos vulnerables; un marco normativo de garantía del trabajo digno para reconstruir los derechos laborales erosionados; el reparto del empleo y la jornada de 35 horas; y la plena igualdad laboral en términos de género y diversidad funcional.

C. Las políticas de vivienda social y rehabilitación de barrios:

La inclusión como derecho a la ciudad

- En el ámbito residencial es fundamental la implantación de estrategias de "housing first" por medio de programas de viviendas de inclusión, como apuesta para superar el sinhogarismo (Tsemberis, 2010); la ampliación del parque público a través de la movilización de pisos vacios (incluyendo instrumentos sancionadores y fiscales); la garantía de acceso y la limitación de alquileres (al 30% del ingreso mensual familiar, por ejemplo) como derechos subjetivos; la prevención de deshaucios y la creación de un marco normativo hipotecario que reconozca la dación en pago y la garantía de permanencia en caso de dificultades económicas sobrevenidas.
- En el ámbito de barrios vulnerables es básico priorizar las políticas de rehabilitación. Lo es por razones sociales: asegura condiciones dignas de habitabilidad en barrios y clases populares, contribuyendo a prevenir la pobreza energética; y por razones ambientales: abre un escenario de salida ecológica a la crisis, de reducción de emisiones de efecto invernadero asociadas a la vivienda. Y es necesario reactivar una política pública de mejora integral de las áreas urbanas más frágiles. Una política que ha de integrar factores urbanos (dignificación y apropiación comunitaria del espacio público; solución a problemas edificatorios estructurales; instalación de ascensores); y socioeconómicos (equipamientos de proximidad y al tejido de actividades).

5.2. Proximidad, acción comunitaria y redes para la práctica de la inclusión

No se trata unicamente de formular nuevas políticas activas de inclusión social; se trata también de ponerlas en práctica por medio de nuevos procesos alejados del centralismo y del monopolio burocrático; nuevos procesos superadores de las viejas formas de administración jerárquica, que reservan a la ciudadanía un papel pasivo de mero consumidor de servicios. Las políticas de inclusión deberían ofrecer nuevos espacios donde forjar prácticas de proximidad, de construcción de lo común y de articulación de redes.

En el plano teórico se han desarrollado algunos enfoques que enmarcan

bien la propuesta. a) El enfoque del nuevo municipalismo. En un contexto globalizador, los ámbitos políticos locales adquieren nueva relevancia. Fortalecen sus capacidades y tienden a la repolitización: amplian sus agendas de actuación y desarrollan en ellas nuevos roles estratégicos. Se dirimen modelos de ciudad, los cuales expresan modelos de sociedad, de vida. La cotidianidad como terreno tangible del cambio social. (Blanco, Gomà, 2016) b) El enfoque del común. La reconstrucción de los derechos sociales no ha de reproducir las pautas del estado de bienestar clásico. El espacio público ha de ser compartido por lo estatal y lo ciudadano; por lo institucional y lo comunitario. En esta visión, las políticas públicas han de promover ciudadanía activa; los servicios públicos han de configurar bienes comunes de apropiación colectiva; y las prácticas ciudadanas y comunitarias ha de erigirse en forjadoras de derechos desde abajo (Laval, Dardot, 2015). c) El enfoque de la gobernanza en red. En un contexto de complejidades políticas y cognitivas sin precedentes, las prácticas de cambio social no pueden inscribirse en la acción unilateral y jerárquica del estado. El nuevo espacio público se configura en redes de actores. La nueva política relacional consiste en incorporar ese pluralismo y gestionarlo desde la horizontalidad y la distribución equitativa de recursos de influencia. La gobernanza por medio de redes participativas supera tanto los procesos de programación racional, como los de negociación política o experimentación operativa en sentido estricto, para desarrollarse desde un escenario nuevo de aprendizaje social (cuadro 3) (Subirats, 2002; Pascual, Godàs, 2010).

Cuadro 6. Las redes de gobernanza y aprendizaje colectivo

		Complejidad de valores	
		Baja	Alta
Complejidad Cognitiva	Reducida	Programación racional	Negociación política
	Elevada	Experimentación operativa	*Aprendizaje social*

Fuente: Elaboración propia

Las políticas de inclusión -las de autonomía prsonal; las de rescate ciudadano; las del derecho a la ciudad- ofrecen una oportunidad para reivindicar proximidad, bien común y redes de acción.

- **La proximidad como filosofía articuladora de las políticas de inclusión.**

  El estado de bienestar del siglo XXI ha de tener una fuerte dimensión territorial; y el sistema de servicios sociales debe situarse como referente de esta dimensión. Frente a un modelo poco municipalista y poco participativo es fundamental acercar las políticas de inclusión al territorio, para abrirlas también a la coproducción y a la comunidad. La complejidad social hace necesaria una arquitectura más local y más colectiva de las políticas de inclu-

sión. Para construir autonomía y dignidad en una sociedad líquida y cruzada por el riesgo necesitamos un modelo de inclusión de proximidad, ligado a la vida cotidiana. Necesitamos situar el mundo local en el núcleo del proceso de reconstrucción colectiva de los derechos sociales. Es clave la apuesta por prácticas de inclusión potentes, innovadoras y democráticas, con procesos de participación y gestión ciudadana. Un municipalismo del común como espacio vertebrador de la inclusión.

- **La coproducción de las políticas de inclusión social**

Coproducir politicas de inclusión implica articular redes sociales de acción, forjar procesos de código abierto como exigencia ética; también como valor operativo: necesidad de sumar conocimientos socialmente distribuidos. Coproducir políticas de inclusión implica la participación del tejido asociativo en sus procesos de diseño e implementación; implica también el protagonismo de las personas en tanto que sujetos activos en el ejercicio de la ciudadanía social.

- **La acción comunitaria como práctica de inclusión**

Territorializar y abrir las politicas de inclusión, desde luego; pero no es suficiente. Hay que empoderar también a las comunidades –fortalecer su autogobierno- para construir inclusión desde la base, para desplegar capacidades colectivas de resolución de problemas, para autogestionar respuestas (Navarro, 2004). Puede hacerse a través de la acción comunitaria en el territorio. Los planes comunitarios de barrio como herramientas de inclusión social desde valores democráticos, y desde el compromiso personal libre y consciente. La construcción comunitaria de autonomía y dignidad como antídoto al individualismo neoliberal y al paternalismo institucional (www.bcn.cat Acció comunitària)

- **La gestión ciudadana de equipamientos y espacios urbanos**

Un model de inclusión enraizado en la lógica del común debe incorporar también una apuesta de gestión de equipamientos y espacios urbanos conectada a la participación y a la implicación vecinal. Los equipamientos sociales, culturales, educativos, de salud… así como determinados espacios públicos urbanos son los referentes tangibles en el ejercicio cotidiano de la ciudadanía. Configuran la geografía física del estado de bienestar. Deberían configurar también su geografía humana, colectiva y emocional. Deberían superar la lógica tradicional de marcos físicos de prestación de servicios, y convertirse en verdaderos bienes comunes, lugares de apropiación colectiva desde valores democráticos. Hacerlo posible implica fortalecer la doble apuesta por una gestión pública de calidad abierta a la co-responsabilidad de la gente; por una gestión ciudadana a través del tejido social y comunitario enraizado en cada barrio.

- **La innovación social desde abajo: respetar, valorar, apoyar**

La iniciativa de base, la que viene de abajo sin impulso ni mediación institucional, es un valor a respetar y reconocer en un modelo de inclusión forjado en lo común. Existen redes de capital social: un tejido asociativo que vehicula valores y prácticas de solidaridad y reciprocidad. La crisis y el impacto de los recortes sociales ha estimulado prácticas emergentes de innovación social. No es sólo la participación de la exigencia, la propuesta o –incluso- la decisión ciudadana; es la participación del hacer (y del ser): hacer (y ser) una escuela activa de padres y madres, un grupo de crianza compartida, una red de intercambios solidarios, una cooperativa de consumo agroecológico, un grupo de ayuda mutua de salud, un ateneo popular, un banco de alimentos, o un huerto comunitario… Toda una esfera solidaria de inclusión a reconocer y apoyar: desde el respeto a su autonomía, desde marcos de apoyo acordados en recursos económicos y humanos (Blanco, 2016).



6. Barcelona inclusiva: un proyecto de acuerdos con la ciudadania

6.1. Construir inclusión desde la democracia participativa de proximidad

A lo largo de la última década, Barcelona ha desarrollado dos planes municipales de inclusión social (2005-2010; 2012-2015). Los Planes han fijado el marco en el que se articulan el conjunto de políticas orientadas a prevenir las dinámicas de exclusión, a atender a colectivos socialmente vulnerables, y a promover los itinerarios personales de inserción que permitan la recuperación de la autonomía y los vínculos de convivencia. Durante su período de vigencia los Planes se ha desplegado en diversos Programas Municipales que han ido concretándolo y dotándolo de contenido (programas de acción en ámbitos como:

pobreza, personas sin hogar, atención social primaria, infancia en riesgo, familias vulnerables, diversidad funcional, o personas mayores frágiles).

En el mismo orden de prioridades, el Plan promueve la participación ciudadana como estrategia fundamental, orientada a la confluencia de todas las capacidades de acción social que existen en Barcelona, configurando de esta forma un nuevo espacio público compartido, democrático, pluralista y no monopolizado por la administración pública local. Esta estrategia implica fortalecer la dimensión relacional de la actuación municipal y ubicarla en unas coordenadas de democracia participativa superadoras de dinámicas clientelares preexistentes. Es decir, establecer alianzas estratégicas, generar sinergias sobre valores y objetivos, cooperar en las acciones y explorar acuerdos sólidos sobre la financiación de éstas sin generar lógicas de dependencia.

El compromiso de generar un espacio de radicalidad democrática como escenario de desarrollo de políticas de inclusión social, se concreta en tres grandes apuestas: a) los Consejos de Participación Social; b) la Acción Comunitaria y las redes de intercambio solidario; c) el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva.

- Los **Consejos de Participación Social** son espacios de implicación de entidades y ciudadanos/as en el proceso de elaboración de políticas municipales de bienestar social. El más importante de ellos es el Consejo Municipal de Bienestar Social (CMBS). Se estructura en 8 grupos temáticos de trabajo, una comisión permanente y una asamblea plenaria. Cada año, la asamblea aprueba las propuestas de acción elaboradas por cada grupo de trabajo. Estas propuestas son presentadas por el/la responsable político/a de Acción Social al Plenario del Ayuntamiento. Allí los partidos las debaten y finalmente las aprueban. En el CMBS se integran algo más de 200 entidades sociales.

- La **Acción Comunitaria** comprende el conjunto de prácticas que, a escala de barrio, implican la cooperación entre el tejido vecinal y los servicios públicos de proximidad, para transformar de forma concreta y positiva las condiciones de vida cotidiana de las personas. La acción comunitaria se estructura en tres tipologías principales: a) los planes de desarrollo comunitario (PDC), verdaderos pactos globales de barrio con estrategias de mejora integral en los ámbitos sociales, culturales, económicos y urbanísticos; b) las acciones comunitarias impulsadas desde los centros de servicios sociales (CSS) municipales. Barcelona dispone hoy de una red de 40 CSS donde se presta atención personal, familiar y grupal; pero donde también se desarrollan proyectos de trabajo social activando las redes y los recursos de la comunidad; c) las prácticas de intercambio solidario, que comprenden Bancos de Tiempo, Redes de Intercambio de Conocimiento y de Bienes, y Cooperativas de Consumo Agroecológico. El conjunto de las tipologías suman 200 iniciativas (108 proyectos en el marco de los PDC; 41 proyectos en el marco de los CSS; 46 prácticas de intercambio solidario; y otras 5 de naturaleza diversa).

6.2. El Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva

En 2006, 262 entidades rubricaron la constitución del Acuerdo. Tras nueve años de desarrollo, lo integran ya más de 500 las organizaciones sociales. El Acuerdo es un espacio de diálogo, intercambio y compromiso de acción compartida entre el Ayuntamiento y el conjunto de entidades, redes comunitarias y agentes económicos que operan en Barcelona en el marco de la inclusión social. Dos son sus objetivos generales: por una parte generar sinergias y fortalecer las dinámicas de inclusión sobre la base de objetivos, recursos e instrumentos de intervención compartidos; por otra, profundizar en la práctica de la democracia participativa mediante una coalición ciudadana orientada a la superación de toda clase de desigualdades y riesgos de exclusión social. En síntesis, fortalecer una ciudadanía social activa e inclusiva; aportar a la profundización democrática y a la ampliación del bienestar. Siempre desde la proximidad.

El Acuerdo tiene la norma no escrita –aunque expresada y valorada en repetidas ocasiones por el conjunto de participantes- de transformar las reglas de juego de la relación entre el Ayuntamiento y los operadores sociales: democratizándolas, haciéndolas más transparentes, centrándolas en las premisas de la codecisión y la acción concertada. A tal finalidad se han puesto en práctica dos dinámicas de fuerte componente innovador. Por una parte, se desplazan de las subvenciones –frágiles y generadoras de dependencia y clientelismo- hacia los convenios y los conciertos todos aquellos proyectos sociales que requieren de una relación sistemática y de compromiso con la administración. El trabajo conjunto enraíza mejor con formulas conveniadas y concertadas de relación. En 9 años el presupuesto municipal en convenios/conciertos con entidades sociales ha crecido en un 400%. Por otra parte, se supera la tradición de la bilateralidad en las relaciones. Se formulan y concretan marcos de relación conveniados/concertados entre grupos de entidades –definidos por afinidades temáticas- y la propia administración local. Ello facilita el aumento del potencial de impacto social al unir en la acción a múltiples operadores. En 9 años se han constituido 10 redes temáticas de acción.

A. Cómo funciona el Acuerdo: dimensiones estratégica y operativa.

El Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva (ACBI) se rige sobre la base de un proceso permanentemente abierto a nuevas entidades y organizaciones sociales que manifiesten su voluntad de incorporación. El compromiso suscrito radica en desarrollar un trabajo conjunto según las diferentes capacidades de cada operador, de acuerdo con los principios establecidos en el Plan Municipal para la Inclusión Social. De modo general, los firmantes se comprometen a: difundir los valores y principios que fundamentan el Acuerdo; dar visibilidad a las prácticas de construcción participativa de una ciudad inclusiva; dinamizar la red como espacio de aportación e intercambio de conocimiento y aprendizaje mutuo; impulsar redes temáticas de acción (nucleadas en problemas específicos), según la finalidad de profundizar el trabajo compartido, a la vez que direccionándolo hacia objetivos estratégicos y operativos comunes.

El ACBI se ha dotado de una estructura interna muy ágil: a) una Asamblea de carácter anual en la que participan todas las organizaciones integrantes. En ella se debaten y aprueban los balances del año y las orientaciones de futuro. b) un Consejo de Gobierno elegido por la Asamblea y formado por representantes del Ayuntamiento y de unas 30

entidades. En él, se realiza el seguimiento cotidiano del Acuerdo y se toman las decisiones necesarias para sostener su funcionamiento. c) Tantas redes de acción y proyectos compartidos como sean necesarios y la Asamblea anual valide.

Para facilitar la relación el Acuerdo dispone de una página web y un Boletín digital que facilita la coordinación/transmisión de información. Su contenido se define por un directorio de operadores, información relevante sobre temas clave, agenda de actividades, y exposición de proyectos e iniciativas de interés. Además, el portal tiene una función dinámica: recoger las propuestas o ideas que vayan surgiendo y proporcionarles orientación. Eso supone que identifique a los agentes implicados y facilite el intercambio entre ellos con el objetivo de darles el apoyo necesario en el proceso de elaboración de un plan operativo de desarrollo de un proyecto singular. Así pues, voluntad de configurar un nuevo espacio público, de proximidad y pluralista de ciudadanía social; funcionamiento interno de fuerte componente asambleario; y uso intenso del entorno digital. Sobre estas bases, se construyen las dos dimensiones de trabajo del ACBI: estratégica y operativa.

- La dimensión estratégica: el Marco Estratégico de Acción Social

El ACBI se ha dotado de una hoja de ruta definida en dos documentos: el Marco Estratégico de Acción Social (ME) y el Plan Director. El ME se elaboró a partir de una metodología en tres fases: los diferentes operadores analizaron, en primer lugar, los cambios más significativos acaecidos en la estructura social de Barcelona a lo largo de las dos últimas décadas; sobre esta base se pudo extraer, en segundo lugar, un decálogo de hechos relevantes directamente conectados a las necesidades y los derechos sociales; se elaboró, finalmente, un documento en clave programática, con propuestas de acción concretas para satisfacer, en la esfera local, las necesidades/derechos identificados. En 2008, el Ayuntamiento y más de 400 organizaciones sociales aprueban un Marco Estratégico con 5 principios-rectores y 136 compromisos concretos de acción. Los principios-rectores definen el modelo de ciudad desde el punto de vista social. Se trata de construir la Barcelona de las cinco Ces: una Barcelona ciudadana, cohesionada, convivencial, comunitaria y cooperativa. Es decir, una Barcelona de personas protagonistas y empoderadas para realizar sus proyectos de vida, en condiciones de igualdad real, desde la convivencia intercultural, y con capacidad de articular vínculos de colaboración y solidaridad cotidiana. Los 136 compromisos requieren, todos ellos, acción en red, prácticas en espacios de confluencia y cooperación. El documento del ME identifica los actores necesarios para sacar adelante cada uno de ellos.

Dos ejemplos, sólo a modo ilustrativo. En primer lugar, el Marco Estratégico señala la necesidad que Barcelona elabore un programa para hacer frente a los riesgos y situaciones de vulnerabilidad económica derivados de la crisis y el desempleo. A principios de 2009 se calcula que un 20% de la población se encuentra por debajo del umbral de pobreza relativa (calculado como la renta correspondiente al 60% de la mediana de la ciudad). En mayo de 2009, el Plenario Municipal aprueba el Programa de Acción Social contra la Pobreza, dotado con 110 millones de euros anuales. En septiembre de 2015, se aprueba el conjunto de medidas urgentes de lucha contra la pobreza, que

configuran el núcleo del Programa Municipal de Rescate Ciudadano. En segundo lugar, el Ayuntamiento y las entidades sociales del ACBI elaboran de forma participativa la aportación concreta de Barcelona al Año Europeo de lucha contra la exclusión y la pobreza. Aportación que queda recogida en el documento de 30 Acciones Conjuntas por la Inclusión Social, documento que Barcelona presenta a la Unión Europea, en el marco de la comisión de asuntos sociales de Eurocities, en un ejercicio de voluntad política, al que sólo los estados-miembros están jurídicamente obligados.

La voluntad de Barcelona de visibilizar sus políticas de inclusión en el marco de la UE, al lado de estados y regiones, es coherente con la apuesta, también estratégica, de articular una dimensión internacional. Barcelona preside y financia en exclusiva la secretaría ejecutiva de la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa (CISDP) de CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, la organización mundial de municipios que tiene jurídicamente reconocida la interlocución de las ciudades con la Asamblea General de la ONU). Entre 2007 y 2015, la CISDP ha vertebrado una red de más de 100 ciudades en el mundo comprometidas a avanzar en políticas locales de inclusión y profundización democrática. Es decir, en construir otro mundo posible y necesario desde la apuesta de pensar local y actuar global.

- **La dimensión operativa: 10 Redes temáticas de Acción**

Más allá de la dimensión estratégica, el verdadero núcleo de actividad cotidiana del ACBI, el principal motor de su operativa ordinaria, lo configuran las 10 redes temáticas de acción que, a día de hoy, se han puesto en marcha. Cada red de acción está formada por un grupo de organizaciones sociales y por el Ayuntamiento, y en el marco de la temática respectiva se acuerdan objetivos, acciones, instrumentos y recursos. Las políticas públicas, por tanto, pasan a ser compartidas en un escenario de gobernanza relacional o participativa de proximidad. En síntesis, estas son las 10 redes existentes:

- La red de atención a las personas sin hogar. Formada por 25 entidades y los servicios municipales de atención social a la vulnerabilidad. La red establece políticas de atención, inclusión residencial y recuperación de la autonomía en relación al colectivo de personas en exclusión social severa.

- La red de empresas comprometidas con la comunidad. Formada por más de 60 empresas con programas de responsabilidad social. Són programas financiados a cargo de los beneficios empresariales y canalizados a dar apoyo a entidades sociales firmantes del ACBI.

- La red de centros abiertos de infancia en riesgo. Formada por 19 centros de infancia de titularidad asociativa y municipal. La red ha articulado un modelo de servicio que comparten todos los centros, tendente a fortalecer la dimensión educativa del trabajo social y su concepción inclusiva, integral, normalizadora y comunitaria.

- La red de acogida e interculturalidad, formada per 89 organizaciones sociales y los servicios municipales de inmigración y atención social a la diversidad. La red trabaja tanto en proyectos comunitarios de acogida comunitaria de personas inmigrantes en los barrios de la ciudad, como en proyectos de convivencia e interacción vecinal intercultural.

- La red de inserción sociolaboral, formada por los servicios municipales de empleo (Barcelona Activa) y 47 agentes sociales: centrales sindicales, patronales, empresas de inserción, centros especiales de trabajo (trabajo protegido para personas con discapacidad) y otras entidades prestadoras de servicios creadores de empleo. La finalidad básica es garantizar la inclusión laboral de los colectivos més vulnerables al paro y la precariedad.

- La red de familias cuidadoras, formada por 9 entidades y por el departamento de familias del área de acción social. Su finalidad consiste en compartir conocimiento, programas y recursos para mejorar la atención domiciliaria y el cuidado familiar de personas con enfermedades degenerativas.

- La red de viviendas de inclusión social, formada por la concejalía municipal de vivienda y 49 entidades sociales propietarias o gestoras de apartamentos orientados al alojamiento y la inclusión de personas de alta vulnerabilidad. La red posee un total de unas 1.000 plazas al servicio de programas públicos y asociativos de inclusión residencial.

- La red de cultura por la inclusión social, formada por más de 30 entidades sociales y culturales y el Instituto de Cultura municipal. Trabaja en un doble sentido: socializar la cultura y culturalizar la inclusión, es decir fortalecer el compromiso de las instituciones y las prácticas culturales con la inclusión y situar el acceso a la cultura en el eje de los procesos de inserción social.

- La red de derechos y participación de la infancia, formada por más de 20 entidades y los departamentos municipales de infancia y derechos civiles. La red impulsa y vertebra los espacios y proyectos de ciudadanía infantil en Barcelona, la construcción de una ciudad con ojos de niño/a.

- La red de prevención y convivencia, formada por el área municipal de seguridad y 10 entidades que trabajan en la prevención y en programas de sustitución de condenas por trabajos en beneficio de la comunidad. La red impulsa una concepción preventiva y mediadora de la seguridad urbana, como alternativa a la prohibición y el castigo.

Los compromisos generales adquiridos en el marco de las redes establecen: la realización de una diagnosis compartida de los servicios que ofrecen las entidades y el propio Ayuntamiento, cosa que permite saber con precisión el conjunto de posibilidades de atención en el marco de cada red temática; el hecho de compartir información sobre las actividades, teniendo a disposición un portal temático para cada una de las áreas objeto de acción; finalmente, la articulación de un catálogo de servicios compartido entre el Ayuntamiento y cada conjunto de operadores temáticos, que optimiza los

recursos y servicios a disposición de las personas que los requieran. Por su parte, el Ayuntamiento de Barcelona se compromete, en una primera fase, a establecer vínculos de carácter económico a través de convenios, conciertos o contratos-programa con las entidades. Posteriormente, el compromiso radica en la financiación de las carteras compartidas de servicios, dado que la responsabilidad pública sobre el conjunto de actuaciones y servicios recae sobre la administración local.

B. Más allá de la Estrategia y las Redes: el Acuerdo como vivero de proyectos en red de innovación social.

Una última dimensión del ACBI tiene que ver con la conformación de un etorno facilitador del nacimiento y desarrollo de proyectos compartidos de fuerte carga creativa e innovadora en el marco de la inclusión social. Barcelona apuesta por el capital social y la creatividad como factores muy potentes para dar una respuesta inclusiva a la crisis y armar un nuevo modelo local de desarrollo humano sostenible, desde la proximidad pero con vocación de responsabilidad global. Referimos cuatro de los proyectos de más potencial innovador y con resultados bien contrastados.

- El proyecto EUMED de cooperación internacional, generado en el marco de la acción comunitaria y orientado a establecer relaciones de colaboración y aprendizaje mutuo en materia de intervención en barrios populares entre las ciudades de Barcelona, Fez en Marruecos y Gobairé en Líbano. El proyecto aporta a la estrategia de Barcelona como capital de la Unión por el Mediterráneo, entendido como un proyecto de desarrollo humano entre los paises del norte y del sur del Mediterráneo. Acción comunitaria a escala de barrio y red internacional de transferencia de pràcticas de inclusión.

- El programa de contratación municipal socialmente responsable, programa mediante el cual la capacidad de contratación municipal se pone al servicio de la inclusión laboral de colectivos en riesgo de exclusión. El proyecto nace al abrigo de la red de inserción sociolaboral del ACBI y tiene como instrumento básico de acción la Reserva Social: la adjudicación directa y protegida de contratos municipales a empresas de inserción y centros de trabajo de personas con discapacidad. Entre 2008 y 2014 el programa ha creado más de 15.000 empleos entre personas vulnerables a través de una inyección de más de 50 millones de € en contratos de Reserva Social.

- El Banco de cobertura de necesidades básicas no alimentarias, es un programa de trabajo en red que integra: empresas que aportan de forma gratuita sus excedentes (ropa, muebles, electrodomésticos, objetos de limpieza...); una organización social que presta el almacen de los productos; las instancias municipales y autonómicas que firman los convenios de trabajos alternativos de personas condenadas, en tanto que gestoras del almacen; las entidades del ACBI que trabajan con colectivos vulnerables que, previa presentación de proyectos, se convierten en receptoras de los productos para cubrir las necesidades básicas de las personas a las que atienden.



- El programa de Cultura Inclusiva, iniciativa que consigue el acceso normalizado a la oferta de artes escénicas y musicales de la ciudad en equipamientos públicos (Auditorio, Teatro Nacional de Cataluña...) de colectivos en situación de exclusión social (personas drogodependientes, con problemas de salud mental, sin hogar, grandes dependencias...). Las instituciones culturales grantizan un porcentaje de su aforo, de forma gratuita, a dichos colectivos, en sus sesiones de programación general. Las entidades trabajan el acceso a la oferta cultural como un eje básico de los itinerarios personales de inclusión.

Los Consejos de Participación Social, las iniciativas de Acción Comunitaria e Intercambio Solidario, y el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva configuran la triple apuesta de Barcelona por configurar una esfera local potente del estado de bienestar, un espacio de trabajo por la inclusión social articulado por medio de la implicación de la ciudadanía. Una esfera donde se dirimen aspectos centrales de la vida cotidiana, donde por lo tanto se hace posible una perspectiva innovadora de emancipación personal y colectiva, forjada en común, basada en un modelo de ciudad y de sociedad con autonomia personal e igualdad para vivir; y con diferencias y relaciones de fraternidad para convivir.

Referencias

Atkinson, A (2009) The EU and social inclusion: facing the challenges. Policy Press, Bristol.

Ayala, L. (2000) Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados de bienestar. CES.

Beck, U. (2007) La sociedad del riesgo mundial. Paidós, Barcelona.

Blanco, I. (ed) Innovació social i polítiques públiques: reptes i oportunitats. IGOP, Barcelona.

Blanco, I. Gomà, R. (2016) El municipalisme del bé comú. Icària, Barcelona.

Chamberlayne, P. (2002) Biography and social exclusion in Europe. The Policy Press, Bristol.

Del Pino, E. Rubio, MJ. (2013) Los estados de bienestar en la encrucijada. Tecnos, Barcelona.

Esping Andersen, G. (1991) Los tres mundos del estado de bienestar. Ed. Magnànim, València.

Fantova, F. (2014) Diseño de políticas sociales. Editorial CCS, Madrid.

Felber, Ch. (2012) La economía del bien común. Deusto Ed. Deusto.

Ferrera, M. (2005) The boundaries of welfare. Oxford University Press. Oxford.

Gallego, R. et.al. (2002) Estado de bienestar y Comunidades Autónomas. Tecnos, Barcelona.

Gomà, R. Subirats, J. (1998) Políticas públicas en España. Ariel, Barcelona.

Hantrais, L. (2007) Social policy in the European Union. Palgrave, Basingstoke.

Hirschman, A. (1991) Retóricas de la intransigencia. Fondo Cultura Económica, México.

Jurado, A. Pérez J. (2014) Disparidades entre CC.AA. (20017-2012) Foessa, Madrid.

Krugman, P. (2012) End this depression now. WW. Norton and Company Ed.

Laval, Ch. Dardot, P. (2015) Común. Ensayo sobre la revolución del S.XXI. Gedisa, Barcelona

Malgesini, G. Candalija, J. (2014) Dossier de pobreza de EAPN . EAPN, Madrid

Morel, N et al (2012) Towards a social investment welfare state? Policy Press, Bristol.

Moreno, L. (2000) Ciudadanos precarios. Ariel, Barcelona.

Muñoz del Bustillo, R. (2000) El estado de bienestar en el cambio de siglo. Alianza Madrid.

Muñoz Machado, S. (2002) Las estructuras del bienestar. Civitas Ed. Madrid.

Mulhall, S. Swift, A. (2001) Liberals and Communitarians. Blackwell, Oxford.

Navarro, S. (2004) Redes sociales y construcción comunitaria. CCS, Madrid.

Ochando, C. (1999) El estado del bienestar. Objetivos, modelos y teorías. Ariel, Barcelona.

Pascual, JM. Godàs, X. (2010) El buen gobierno 2.0. Editorial Tirant lo Blanch, València.

Pierson, Ch. Castles, F. (2006) The welfare state reader. Polity Press, Cambridge.

Raventós, D. (2007) Las condiciones materiales de la existencia. El Viejo Topo, Barcelona.

Raventós, D. (2012) ¿Qués es la renta básica? El Viejo Topo, Barcelona.

Sainsbury, D. (1999) Gender and welfare state regimes. Oxford University Press, Oxford.

Saraceno, Ch. (2002) Social assistance dynamics in Europe. Policy Press, Bristol

Stiglitz, J. (2013) Medir nuestras vidas. RBA, Libros, Barcelona.

Subirats, J. (2002) Redes, territorios y gobierno. UIMP, Barcleona.

Subirats, J. (2005) Fragilidades vecinas. Icària, Barcelona.

Therborn, G (2013) The killing fields of inequality. Polity Press, Cambridge.

Tsemberis S. (2010) Housing first. Center City MN, Hazelden

Yeates, N. Holden, Ch. (2009) The global social policy reader. The policy press, Bristol.

Vega, C. (2009) Culturas del cuidado en transición. UOC, Barcelona

iniciativa

bitácula



INNOVACIÓN, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA SOCIAL. REFLEXIONES Y CUESTIONAMIENTOS PARA HACER CAMINO



Iniciativa Bitácula

iniciativa bitácula



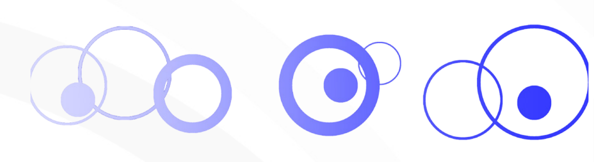


Presentación

La puesta en marcha durante el curso 2015/16 del Foro sobre Innovación y Bienestar Social ha supuesto un paso adelante en el marco de Iniciativa Bitácula. Pretendíamos con este proyecto poner en pie un espacio de análisis permanente y compartido entre organizaciones sociales, administraciones y universidad. El objetivo se ha logrado con amplitud, si bien el reto estratégico está ahora en dar continuidad y profundidad a este espacio de construcción colectiva.

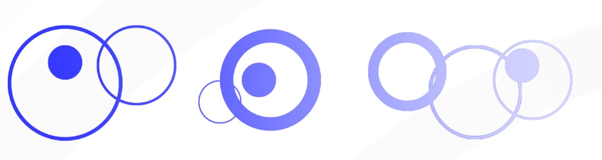
Queremos en este apartado relatar de modo sintético algunas de las cuestiones centrales que han aparecido en los tres seminarios realizados a lo largo del curso. No es sin embargo deseo de quienes hacemos este relato elaborar un mero resumen de lo aportado, ni mucho menos detallar alguna posición o conclusión colectiva, sino más bien describir aquellas ideas y cuestiones sobre las que se ha concentrado el debate con ánimo de que puedan ser releídas y sirvan para dar continuidad a procesos de generación en el futuro.

Sobre las relaciones entre los diferentes actores



El primero de los asuntos, tratado de modo especial en uno de los encuentros, pero presente en todo el proceso, hace referencia a la necesidad de los diferentes actores de buscar nuevas posiciones que ayuden a situar su papel en un contexto de cambios y recomposiciones. En el curso de los seminarios aparecía una idea recurrente: la administración ha sido, y sigue siendo, el actor principal en los dinamismos políticos para el bienestar, restringiéndose las relaciones con los demás actores a una colaboración secundaria basada en lógicas de subvención. Este formato relacional ha despreciado un buen número de recursos intangibles que podrían ayudar a mejorar la intervención social, se habla aquí de la renuncia a aprendizajes compartidos sobre la intervención, a la ausencia de procesos de evaluación profundos, de la dificultad para construir dinámicas de participación más constructiva.

La gestación de un nuevo formato de relaciones parece uno de los asuntos de peso para el futuro reciente. En línea con lo dicho anteriormente la tesitura se mueve en tres direcciones: rescatar el Estado perdido, abrir el mundo de lo social a una libre competencia entre tercer sector y mercado puro y duro o regenerar un imaginario común entre lo público de interés común (el Estado) y lo no público de interés general (el tercer sector y otros espacios de sociedad civil). Se abre aquí el debate de los bienes comunes. Esta última posición ha servido sin duda de idea encuentro.



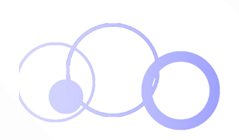
El tercer sector, buscar futuros desde el presente

¿Cuál es el papel de las entidades del tercer sector en esta trama? ¿Cuál ha de su posición y su hoja de ruta? Estas cuestiones han estado sobre el tapete de principio a fin del foro. La percepción sobre la posición de estas entidades es compleja y en cierto modo ambivalente. De un lado somos conscientes de que las organizaciones sociales han sido el colaborador necesario del formato relacional que ahora está en crisis. El auge del tercer sector en las décadas anteriores ha ido paradójicamente unido a un incremento de su dependencia y a una intensificación de su valor como instrumento del propio Estado. Pero por otro las organizaciones sociales son vistas como agentes reconocidos por la sociedad (con una alta valoración), sus iniciativas y proyectos tienen visibilidad y su acción genera impactos sociales.

Tres son los elementos centrales que aparecen en el debate:

- La necesidad de ganar autonomía y de reducir la dependencia respecto a las administraciones.
- La importancia de la cercanía a las personas y a los territorios, cuestión que resitúa el sentido de las intervenciones sociales en función de su capacidad para provocar cambios sociales tangibles.
- La capacidad de provocar dinámicas de cohesión interna y de confluencia de las organizaciones para conformase como agente social con capacidad para incidir en las políticas de conjunto.

Sobre la idea de innovación ¿Puede ayudarnos como concepto generador?



¿Qué es innovación social? Este interrogante ha servido de estímulo a la reflexión colectiva, los debates han ido más allá de las propias aportaciones teóricas (recogidas en los textos anteriores). Sobre ello hay que destacar una nueva idea encuentro: Innovar es romper la dicotomía usuario/ayudante y trascender de lógicas de asistencia a lógicas de reciprocidad.

En el primer seminario se hizo un esfuerzo por afinar y construir una idea de innovación que sirviese al interés de quienes compartían mesa. Sobre ello se identificaron cuatro ideas de peso:

- El eje de innovación en el ámbito de la intervención social está en la construcción de bienes relacionales que mejoren la capacidad de cuidado en sentido amplio de nuestra sociedad.
- El método de innovación está en la gestación de iniciativas basadas en lógicas de bien común.
- El recurso estratégico es el capital social, cuestión que no excluye la importancia de otros recursos indispensables (como la financiación).
- El espacio a priorizar se concentra en iniciativas que generen nuevas vecindades y en el impulso de redes sólidas de economía social.

Para convertir en oportunidad la moda de la innovación, se hace necesario que tercer sector y administraciones adquieran capacidad de transformarse hacia dentro. Para ello es necesaria la aportación de actores híbridos que permitan conexiones, en este espacio tiene la universidad uno de sus retos en relación a su papel social.



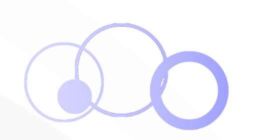
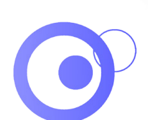


La participación como sustento y esencia de los procesos de innovación

Los debates sobre la participación no han sido vistos aquí tanto desde el aspecto estrictamente instrumental (a modo de herramienta) como en su dimensión sustantiva. Por ello cuando se habló de todo lo narrado anteriormente estábamos hablando también de participación. Un bien se convierte en común cuando el conjunto lo percibe como propio, cuando las gentes y los agentes se apropian del bien se hacen partícipe del mismo. El reto está en generar ciudadanos partícipes en sentido amplio, es imposible innovar en lógicas de bien común sin ahondar en lo participativo.

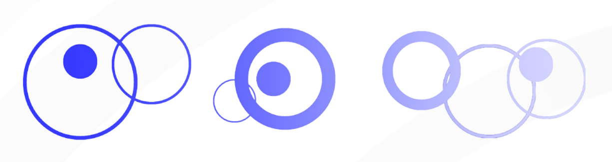
La participación es entendida así como una pregunta (¿cómo podemos generar sujetos participes?) que puede (¿debe?) ser replicada en todas las dimensiones de la realidad sobre las que intervenimos los diferentes actores: desde el nivel más próximo ¿cómo hacemos que la gente a la que se dirige nuestra intervención sea participe activo la misma?, pasando por los niveles internos de las organizaciones y a los niveles de acción más política (redes de acción, espacio relacionales diversos...)

Renovar los escenarios y horizontes de la intervención social

¿Cuáles son hoy los espacios de presencia e intervención? Este interrogante que ha nutrido también buena parte del tiempo de reflexión, fue abordado de manera específica en el tercero de los seminarios. La mayor parte de entidades y expertos que han tomado parte en esta iniciativa están vinculados a lo que podíamos llamar el ámbito de la inclusión social. Se constata colectivamente que con las profundas transformaciones buena parte de la intervención que se llevaba desde las organizaciones ha sido arrostrada por las circunstancias. Por otro lado se manifiesta que, lo que veníamos haciendo, ha perdido en muchos casos sentido. Emerge la necesidad de tomar nuevas presencias que den lugar a formas renovadas de intervención social. Tres son los elementos que aparecen como potenciales renovadores:

- Repensar los programas dirigidos a la inclusión en sentido amplio, tomando como criterio central el apoyo y la promoción de la dignidad de los sujetos.
- Apostar por enfoques comunitarios, priorizando el territorio y la construcción de relaciones de proximidad entre entidades sociales y vecinos y vecinas. Enfoques anclados en el criterio de autonomía de sujetos y grupos locales y territorios.
- Conectar la acción de las organizaciones sociales con los nuevos (y no tan nuevos) movimientos e iniciativas promotoras del derecho a la ciudad. Se habla aquí con de iniciativas de vivienda, de regeneración urbana, de intercambio…



Conocer-nos

El asunto de la diversidad de realidades dentro del tercer sector ha sido otro de los elementos recurrentes ¿Qué es el tercer sector? Es un término que engloba realizadas muy diversas, presencias muy diferentes. Sobre ello se apunta una cuestión que queda abierta, la necesidad de investigar y de realizar un diagnóstico lo más completo posible del mismo en Andalucía.